

***Benefit Incidence Analysis Terhadap Bantuan
Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota
Semarang***



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

Aditya Permana
NIM. C2B006002

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2012**

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Aditya Permana
Nomor Induk Mahasiswa : C2B006002
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan
Judul Skripsi : ***BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS***
TERHADAP BANTUAN OPERASIONAL
SEKOLAH UNTUK SMP SWASTA DI KOTA
SEMARANG

Dosen Pembimbing : Evi Yulia Purwanti, SE., MSi.

Semarang, Maret 2012

Dosen Pembimbing,

(Evi Yulia Purwanti, SE., MSi.)

NIP. 19710725 199702 2001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Penyusun : Aditya Permana
Nomor Induk Mahasiswa : C2B006002
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/ Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan
Judul Skripsi : ***BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS***
TERHADAP BANTUAN OPERASIONAL
SEKOLAH UNTUK SMP SWASTA DI KOTA
SEMARANG

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 2 April 2012

Tim Penguji:

1. Evi Yulia Purwanti, SE., MSi. (.....)
2. Drs. H Edy Yusuf AG, MSc. Ph.D. (.....)
3. Drs. Nugroho SBM, MSP. (.....)

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertandatangan di bawah ini saya, Aditya Permana, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: *Benefit Incidence Analysis* Terhadap Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota Semarang adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 19 Maret 2012

Yang membuat pernyataan,

(Aditya Permana)
NIM: C2B006002

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis progresivitas dari Program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama swasta di Kota Semarang. Program Bantuan Operasional Sekolah merupakan bentuk kompensasi pemerintah atas pengurangan dana subsidi untuk Bahan Bakar Minyak agar dapat meningkatkan *demand* masyarakat miskin terhadap layanan pendidikan. Program Bantuan Operasional Sekolah juga menjadi pilar utama dalam pemerataan pendidikan dasar yang diwajibkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini, sekolah yang menjadi sampel adalah SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP PGRI 1, dan SMP Empu Tantular. Berbeda dengan sekolah negeri, pada sekolah swasta masih terdapat penarikan biaya untuk setiap bulannya sehingga diasumsikan bahwa siswa yang bersekolah di sekolah swasta adalah siswa yang berasal dari keluarga mampu.

Penelitian ini dilakukan dengan metode analisis *Benefit Incidence Analysis* (BIA). Model ini menunjukkan distribusi dari pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah ke dalam grup-grup masyarakat yang berbeda berdasarkan pendapatannya, sehingga diharapkan dapat menjelaskan progresivitas pada kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah yang diberikan kepada sekolah swasta. Pengumpulan data dalam penelitian menggunakan metode survey melalui kuesioner yang dibagikan kepada orang tua murid di sekolah yang menjadi sampel. Selain itu, dilakukan wawancara mendalam dengan pihak sekolah untuk mengetahui lebih jauh penggunaan dana Program Bantuan Operasional Sekolah.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama swasta di Kota Semarang adalah kebijakan yang progresif, meskipun hanya memberikan manfaat kurang dari 20% kepada masyarakat miskin. Program tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan yang progresif karena proporsi penerimaan dana Bantuan Operasional Sekolah pada masyarakat kaya tidak lebih besar dibandingkan dengan proporsi pada masyarakat miskin.

Kata Kunci : pengeluaran pemerintah, Bantuan Operasional Sekolah, progresivitas, *Benefit Incidence Analysis*.

ABSTRACT

This study aims to analyze the progression of the School Operational Assistance Program for private junior high schools in Semarang. School Operational Assistance Program is a form of compensation for the reduction of the fuel oil subsidy from the government to raise the poor's demand for educational service. School Operational Assistance Program is also a key to distribute the basic education evenly. Kesatrian 1 junior high school, Kesatrian 2 junior high school, PGRI 1 junior high school, and Empu Tantular junior high school are the sample in this study. Unlike the public school, the private school still give the mothly charge to the students, so it is assumed that the students who attend the private school are from rich households.

Benefit Incidence Analysis (BIA) is a tool that shows the distribution of government subsidies among different income groups in the population, which is expected to explain the progression of the School Operational Assistance Program in private school. In this study, data are collected by survey method through the questionnaire that distributed to the sample. In addition, interview with the school parties are conducted to find out more about the use of School Operational Assistance Program funds.

The results showed that the School Operational Assistance Program for private junior high school in Semarang is a progressive policy yet only benefit the poor less than 20%. The program can be said as a progressive policy due to the portion of the fund receipt to the rich is less than the portion to the poor.

Keywords : Government spending, School Operational Assistance Program, progressivity, Benefit Incidence Analysis

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur bagi Allah Subhana Wa Ta'ala yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “*Benefit Incidence Analysis Terhadap Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota Semarang*”. Adapun maksud dari penyusunan skripsi ini adalah guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.

Proses penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari berbagai pihak sehingga skripsi ini dapat terselesaikan. Oleh karenanya pada kesempatan ini dengan kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Drs. Mohamad Nasir, M.Si., Akt., Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ibu Evi Yulia Purwanti, SE., MSi, selaku Dosen Pembimbing atas segala kesabaran, arahan dan bimbingan yang telah diberikan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
3. Bapak Drs. R. Mulyo Hendarto. MSP, selaku dosen wali yang telah memberikan dukungan sepenuhnya kepada penulis dan memberikan motivasi kepada penulis selama belajar di Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro.

4. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Diponegoro, yang telah banyak memberikan dan mengajarkan berbagai ilmu pengetahuan selama penulis menempuh pendidikan.
5. Kedua orang tua, Nural dan Sri Yuli Astuti, yang selalu mendoakan, mengarahkan dan membimbing penulis tanpa kenal lelah, serta adik tersayang Evalita Amrita yang memberikan doa dan dorongan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
6. Ajeng Tri Yunita yang selalu memberi kasih sayang dan dukungan kepada penulis untuk selalu dapat melakukan yang terbaik.
7. Sahabat penulis terutama Satya, Arif, Bass, Anggit, Kuchir, Yosi dan Hafid yang memberikan keceriaan dan dorongan semangat untuk cepat menyelesaikan kuliah.
8. Desi, Tina, Ririn, dan Dipo yang selalu dalam kenangan penulis karena telah meninggalkan kampus terlebih dahulu. Terima kasih atas dukungan, motivasi, dan pengalaman hidup yang berharga sehingga penulis selalu optimis dan bersemangat.
9. Keluarga besar IESP angkatan 2006, Dio, Piping, Dody, Selly, Sasya, Yuki, Manda, Bertha, Atika, tika, Tangguh, Indah, Kiky, Ase, Kaka, Rezal, Osti, Ikhsan, Tito dan kawan-kawan lain yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
10. Teman-teman Arjuna kos Tomy, Ibor, Roby, Rudy, Puguh, Ridwan, Aka, dan Yogi atas semua bantuan yang diberikan .

11. Teman-teman di kampung halaman Fajar Hadi Saputra, Rizal Normansyah, Tondy Hasian dan Trissa Sintya yang selalu mengingatkan untuk segera lulus.
12. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dengan segenap kerendahan hati, penulis berharap semoga segala kekurangan yang ada pada skripsi ini dapat dijadikan bahan pembelajaran untuk penelitian yang lebih baik di masa yang akan datang, dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan pembaca umumnya.

Semarang, 19 Maret 2012
Penulis,

Aditya Permana
NIM. C2B006002

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
<i>ABSTRACT</i>	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	15
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	16
1.4 Sistematika Penulisan.....	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	19
2.1 Landasan Teori.....	19
2.1.1 Teori Pengelaran Pemerintah.....	19
2.1.1.1 Pengeluaran Pemerintah Secara Mikro.....	19
2.1.1.2 Pengeluaran Pemerintah Secara Makro.....	20
2.1.1.3 Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah.....	26
2.1.1.4 Pembayaran Transfer (<i>Transfer Payments</i>).....	28
2.1.1.5 Pengeluaran Pemerintah di Bidang Pendidikan.....	29
2.1.2 Intervensi dan Fungsi Ekonomi Pemerintah.....	31
2.1.3 Distribusi Pendapatan.....	32
2.1.4 Pendidikan Sebagai Barang Publik.....	34
2.1.5 Gambaran Umum Bantuan Operasional Sekolah.....	37
2.1.5.1 Pengertian Bantuan Operasional Sekolah.....	37
2.1.5.2 Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah.....	42
2.1.5.3 Larangan Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah.....	45
2.1.6 Teori Pembagian Manfaat (<i>Benefit Incidence</i>).....	46
2.2 Penelitian Terdahulu.....	47
2.3 Kerangka Pemikiran.....	51
BAB III METODE PENELITIAN.....	54
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional.....	54
3.1.1 Variabel Penelitian.....	54
3.1.2 Definisi Operasional.....	54
3.2 Populasi dan Sampel.....	55
3.2.1 Populasi.....	55

	3.2.2 Sampel.....	56
	3.3 Jenis dan Sumber Data.....	59
	3.4 Metode Pengumpulan Data.....	60
	3.5 Metode Analisis.....	60
BAB IV	HASIL DAN ANALISIS.....	65
	4.1 Deskripsi Objek Penelitian.....	65
	4.1.1 Letak Geografis dan Luas Wilayah.....	65
	4.1.2 Kependudukan dan Ketenagakerjaan.....	66
	4.1.3 Pendidikan.....	68
	4.2 Karakteristik Responden.....	74
	4.2.1 Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendapatan.....	74
	4.2.2 Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	76
	4.2.3 Karakteristik Responden Berdasarkan Pekerjaan.....	77
	4.2.4 Pengetahuan Responden Mengenai Program Bantuan Operasional Sekolah.....	78
	4.3 Analisis Data dan Pembahasan.....	83
	4.3.1 Estimasi Unit Subsidi.....	84
	4.3.2 Estimasi Pembagian Manfaat (<i>Benefit Incidence</i>).....	89
BAB V	PENUTUP.....	95
	5.1 Kesimpulan.....	95
	5.2 Keterbatasan.....	97
	5.3 Saran.....	97
	DAFTAR PUSTAKA	100
	LAMPIRAN-LAMPIRAN.....	102

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1	Belanja Negara dan Pengeluaran Pemerintah atas Pendidikan di Indonesia..... 5
Tabel 1.2	Indeks Pembangunan Manusia Indonesia Tahun 2005-2010.... 6
Tabel 1.3	Angka Partisipasi Murni Tingkat SD/MI/Paket A di Pulau Jawa..... 8
Tabel 1.4	Angka Partisipasi Murni Tingkat SMP/ Mts/ Paket B di Pulau Jawa..... 8
Tabel 1.5	Jumlah Siswa Putus Sekolah Kota Semarang Tahun 2009/2010..... 10
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu..... 49
Tabel 3.1	Jumlah Siswa SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP Empu Tantular, dan SMP PGRI 1 dan Proporsi Sampel per Sekolah.. 58
Tabel 4.1	Pertumbuhan Jumlah Penduduk Kota Semarang Tahun 2005-2010 66
Tabel 4.2	Distribusi Penduduk Kota Semarang Berdasarkan Pekerjaan.. 68
Tabel 4.3	Penduduk Usia 5 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan di Kota Semarang Tahun 2010..... 69
Tabel 4.4	Jumlah SMP di Kota Semarang Menurut Kecamatan Tahun 2010..... 70
Tabel 4.5	Jumlah Murid SMP di Kota Semarang Menurut Kecamatan Tahun 2010..... 71
Tabel 4.6	Angka Partisipasi Kasar Berdasarkan Jenjang Pendidikan di Kota Semarang Tahun 2008-2009..... 72
Tabel 4.7	Angka Partisipasi Murni Berdasarkan Jenjang Pendidikan di Kota Semarang Tahun 2008-2009..... 72
Tabel 4.8	Distribusi Dana BOS Untuk Tingkat SMP Menurut Kecamatan di Kota Semarang Tahun 2010..... 73
Tabel 4.9	Estimasi Unit Subsidi Bantuan Operasional Sekolah Pada Sekolah yang Menjadi Sampel Penelitian Tahun 2010..... 85
Tabel 4.10	<i>Benefit Incidence</i> Program Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota Semarang..... 90

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2007-2010 (juta jiwa).....	7
Gambar 2.1 Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner.....	23
Gambar 2.2 Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah.....	25
Gambar 2.3 Kurva Lorenz.....	33
Gambar 2.4 Hubungan Antara Pengeluaran Pemerintah dengan Hasil yang Akan Dicapai.....	46
Gambar 2.5 Kerangka Pemikiran.....	53
Gamabr 3.1 Kurva Lorenz dan Kurva Konsentrasi.....	63
Gambar 4.1 Distribusi Responden Berdasarkan Tingkat Pendapatan.....	75
Gambar 4.2 Distribusi Responden berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	76
Gambar 4.3 Distribusi Responden Berdasarkan Pekerjaan.....	77
Gambar 4.4 Distribusi Responden Berdasarkan Tahu Atau Tidaknya Responden Terhadap Tujuan Program BOS.....	79
Gambar 4.5 Distribusi Responden Berdasarkan Tahu Atau Tidaknya Responden Terhadap Keberadaan Program BOS di Sekolah Tempat Anaknya Belajar.....	80
Gambar 4.6 Distribusi Responden Berdasarkan Tahu Atau Tidaknya Responden Terhadap Jumlah Dana BOS.....	81
Gambar 4.7 Distribusi Responden Berdasarkan Pernah Atau Tidaknya Responden Melihat Laporan Penggunaan Dana BOS.....	82
Gambar 4.8 Distribusi Responden Berdasarkan Keterlibatan Dalam Pembahasan Pengalokasian Dana BOS.....	83
Gambar 4.9 <i>Benefit Incidence</i> Program Bantuan Operasional Sekolah Pada SMP Swasta di Kota Semarang.....	92

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
LAMPIRAN A	
Kuesioner.....	102
LAMPIRAN B	
Data Responden.....	107
LAMPIRAN C	
Laporan Keuangan Sekolah Sampel.....	109

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita yang terus menerus terjadi dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator prestasi dari perkembangan perekonomian suatu negara (Sadono Sukirno 2002, h.415). Dalam kegiatan ekonomi yang sebenarnya, pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan ekonomi secara fisik yang terjadi di suatu negara, seperti penambahan jumlah dan produksi barang industri, perkembangan infrastruktur, penambahan jumlah sekolah, dan penambahan produksi kegiatan-kegiatan ekonomi yang sudah ada.

Menurut Samuelson dan Nordhaus (1994, h.554) ada empat faktor yang menjadi roda penggerak dalam pertumbuhan perekonomian. Faktor-faktor tersebut adalah sumber daya manusia, sumber daya alam, pembentukan modal, dan tingkat teknologi. Sumber daya manusia merupakan faktor terpenting dalam pergerakan roda perekonomian karena merupakan modal dasar untuk dapat mengolah faktor-faktor lainnya. Perbaikan mutu pendidikan adalah salah satu langkah dalam pembentukan sumber daya manusia yang baik, selain itu kesehatan juga diperlukan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Bangsa yang terdidik dan sehat akan menjadi pekerja yang lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak, karena itu suatu negara perlu untuk menginvestasikan dana ke program pendidikan dan program-program sosial

lainnya demi meningkatkan sumber daya manusia yang dimiliki agar dapat mempercepat pergerakan roda perekonomian. Pembentukan modal oleh negara yang disebut juga *social overhead capital* (SOC) sangat penting untuk dilakukan karena jumlah dana yang digunakan untuk keperluan publik cukup besar dan tidak mudah disediakan oleh individu ataupun swasta, selain itu pembentukan modal untuk keperluan publik tidak secara langsung memberikan keuntungan secara materi tetapi memberikan manfaat yang akan berdampak kepada kemajuan perekonomian dan dalam jangka waktu yang panjang.

Menurut Mankiw (2008), salah satu cara untuk meningkatkan sumber daya manusia adalah dengan cara memperbaiki kualitas modal manusia. Pendidikan dan kesehatan merupakan tujuan mendasar dalam pembangunan di suatu daerah. Kesehatan adalah inti dari kesejahteraan, dan pendidikan adalah hal utama untuk mencapai kehidupan yang layak.

Professor Harbison dari Universitas Princeton (Todaro 1993, h.336) juga mengutarakan hal yang sama, yaitu :

“Sumber daya manusia merupakan modal dasar dari kekayaan suatu bangsa. Modal fisik dan sumber daya alam hanyalah faktor produksi yang bersifat pasif; manusia adalah agen-agen yang aktif yang mengumpulkan modal, mengeksploitasi-sumber-sumber alam, membangun organisasi-organisasi sosial, ekonomi dan politik, dan melaksanakan pembangunan nasional. Jelaslah, suatu negara yang tidak dapat mengembangkan keahlian dan pengetahuan rakyatnya dan tidak dapat menggunakan

mereka secara efektif dalam ekonomi nasional maka untuk selanjutnya tidak akan dapat mengembangkan apapun."

Dari penjabaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa pendidikan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan suatu negara. Tanpa didukung oleh keahlian dan pengetahuan yang cukup, maka suatu negara tidak akan bisa berkembang dan bersaing dengan perkembangan zaman. Penguasaan ilmu pengetahuan dan keahlian-keahlian yang memadai juga diharapkan dapat menambah produktifitas sumber daya manusia yang ada. Bagi negara yang sedang berkembang, sektor pendidikan akan menjadi modal utama khususnya dalam mempersiapkan sumber daya manusia untuk dapat bersaing dengan negara lain di segala bidang. Bagi negara yang kaya akan sumber daya alam, sumber daya alam tersebut akan sulit untuk dapat dimanfaatkan secara optimal tanpa didukung oleh kualitas dari sumber daya manusia negara tersebut.

Sesuai dengan UU Nomor 20/2003 tentang sistem pendidikan nasional, disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Untuk warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Demikian pula warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. Selain itu, penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah juga mengacu pada Pasal 31 ayat 1 dan 2 UUD 1945, yang Ayat-ayat tersebut masing-masing berbunyi:

1. Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian, untuk memenuhi hak warga negara tersebut, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu khususnya pendidikan dasar 9 tahun kepada setiap warga negara Indonesia tanpa adanya diskriminasi.

Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dibidang pendidikan, dibutuhkan alokasi dana yang cukup besar dari pemerintah pusat. Dalam amandemen pasal 31 ayat 4 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008, disebutkan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Anggaran pendidikan adalah alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui kementerian negara/lembaga dan alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah, termasuk gaji pendidik, namun tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

Peningkatan jumlah alokasi anggaran untuk pendidikan tersebut bertujuan untuk mewujudkan visi, misi, dan strategi pembangunan pendidikan nasional. Pendidikan nasional mempunyai visi terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga

mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. Sesuai dengan visi tersebut, pendidikan nasional berfungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Berdasarkan Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Republik Indonesia, pengeluaran atas pendidikan Indonesia selalu mengalami peningkatan tiap tahunnya kecuali pada tahun 2010. Pengeluaran pemerintah Indonesia atas pendidikan secara lebih rinci dapat dilihat dalam tabel 1.1.

Tabel 1.1
Belanja Negara dan Pengeluaran Pemerintah atas Pendidikan di Indonesia

Tahun	Pengeluaran atas pendidikan	%	Belanja Negara
2005	Rp 25.987.390.636.000,00	6,5	Rp 397.800.000.000.000,00
2006	Rp 43.287.400.000.000,00	6,7	Rp 647.667.800.000.000,00
2007	Rp 54.067.100.000.000,00	7,1	Rp 763.570.800.000.000,00
2008	Rp 64.029.169.200.000,00	7,5	Rp 854.660.100.000.000,00
2009	Rp 89.918.100.000.000,00	8,7	Rp 1.037.100.000.000.000,00
2010	Rp 84.086.500.000.000,00	8,0	Rp 1.051.100.000.000.000,00

Sumber : Nota Keuangan dan APBN RI

Pada tabel 1.1 dapat kita lihat bahwa pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan masih rendah apabila dibandingkan dengan target yang ditetapkan pemerintah untuk dapat menyelenggarakan pendidikan nasional dengan optimal. Pada tahun 2005, proporsi pengeluaran pemerintah bidang pendidikan terhadap belanja negara hanya sebesar 6,5%. Proporsi pengeluaran pemerintah bidang pendidikan untuk tahun 2006 sampai 2008 secara berurutan adalah sebesar 6,7%,

7,1%, dan 7,5%. Pada tahun 2009 terjadi peningkatan yang lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya hingga mencapai 1,2% yaitu menjadi sebesar 8,7%. Pada tahun 2010 mengalami penurunan dalam jumlah maupun proporsi pengeluaran pemerintah atas pendidikan, yaitu Rp 84.086.500.000.000 atau sebesar 8,0% dari total belanja negara.

Salah satu indikator keberhasilan sistem pendidikan suatu negara dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan demikian pendidikan di Indonesia dapat dikatakan masih belum maksimal karena peringkat IPM Indonesia apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga masih jauh tertinggal. IPM Indonesia secara lebih rinci dapat dilihat dalam tabel 1.2.

Tabel 1.2
Indeks Pembangunan Manusia Indonesia Tahun 2005-2010

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia
2005	0,561
2006	0,568
2007	0,580
2008	0,588
2009	0,593
2010	0,600

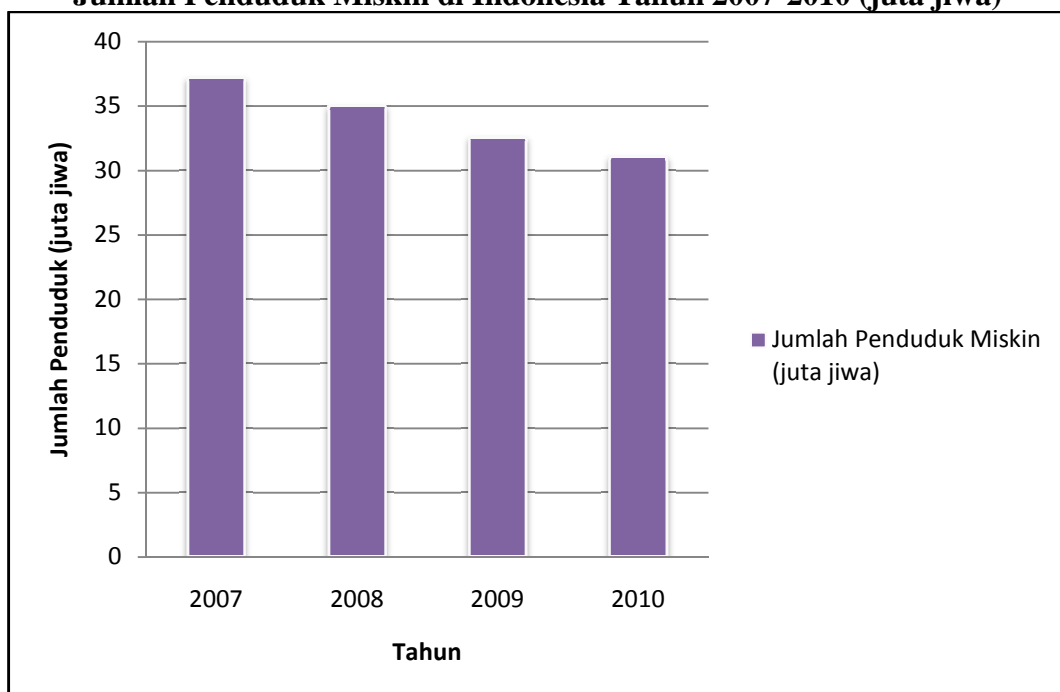
Sumber : UNDP

Dari data pada tabel 1.2 dapat dilihat bahwa IPM Indonesia meningkat tiap tahunnya, tetapi kenaikan tersebut tidaklah signifikan bahkan dapat dikatakan bahwa pertumbuhan IPM Indonesia relatif lamban. Menurut data Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, pada tahun 2010 Indonesia berada pada peringkat 108 dengan nilai 0,600 dari 169 negara. Peringkat Indonesia masih jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan Singapura (peringkat 27 dengan nilai 0,846), Brunei (peringkat 37 dengan nilai 0,805), Malaysia (peringkat 57 dengan

nilai 0,744), Thailand (peringkat 92 dengan nilai 0,654), dan Filipina (peringkat 97 dengan nilai 0,638).

Salah satu faktor yang menyebabkan pendidikan di Indonesia menjadi terhambat adalah kemiskinan. Seperti yang disebutkan dalam data SUSENAS BPS, penyebab terbesar siswa putus sekolah adalah karena alasan ekonomi yaitu sebesar 75,7% baik karena tidak memiliki biaya (67%) maupun karena anak harus bekerja (8,7%). Hal ini menjelaskan bahwa penduduk miskin tidak akan mampu menjangkau pendidikan apabila tidak dibantu oleh pemerintah, sedangkan penduduk miskin di Indonesia cukup besar yaitu sebanyak 13,33% dari seluruh penduduk Indonesia pada tahun 2010. Data kemiskinan Indonesia untuk tahun 2007 sampai 2010 secara rinci dapat dilihat pada gambar 1.1.

Gambar 1.1
Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2007-2010 (juta jiwa)



Sumber : BPS

Dalam data Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional (Balitbang Depdiknas) 2008 menunjukkan bahwa 486,4 ribu siswa SD/MI putus sekolah, sementara di jenjang SMP/MTs sebanyak 255,2 ribu siswa putus sekolah dan 167,8 ribu siswa pada jenjang SMA/SMK/MA putus sekolah. Pada tahun yang sama, 412,1 ribu siswa dari 3,018 juta siswa yang lulus SMP/MTs tidak bisa melanjutkan pendidikan ke jenjang SMA/SMK/MA.

Dalam data BPS juga disebutkan bahwa masih terdapat masyarakat yang tidak dapat menjangkau pendidikan pada tingkat dasar, yaitu tingkatan SD dan SMP. Data-data tersebut ditunjukkan dalam Angka Partisipasi Murni (APM) yang dapat dilihat dalam tabel 1.3 untuk SD/MI/Paket A dan tabel 1.4 untuk tingkat SMP/ Mts/ Paket B.

Tabel 1.3
Angka Partisipasi Murni Tingkat SD/MI/Paket A di Pulau Jawa

Provinsi	2007	2008	2009	2010
DKI Jakarta	93,27	93,81	94,07	94,59
Jawa Barat	94,17	94,19	94,56	95,02
Banten	93,03	93,39	94,07	94,73
Jawa Tengah	94,78	95,14	95,63	95,93
Dista Yogyakarta	93,53	94,32	94,38	94,76
Jawa Timur	94,50	94,57	95,27	95,63
Indonesia	93,78	93,99	94,37	94,76

Sumber : BPS

Tabel 1.4
Angka Partisipasi Murni Tingkat SMP/ Mts/ Paket B di Pulau Jawa

Provinsi	2007	2008	2009	2010
DKI Jakarta	71,36	71,50	72,02	71,96
Jawa Barat	67,27	68,20	67,91	68,43
Banten	58,96	59,50	59,69	60,32
Jawa Tengah	69,19	69,68	69,67	69,92
Dista Yogyakarta	74,94	75,31	75,34	75,55
Jawa Timur	69,21	69,55	69,90	70,17
Indonesia	66,90	67,39	67,43	67,73

Sumber : BPS

Angka Partisipasi Murni (APM) adalah perbandingan antara jumlah siswa kelompok umur yang relevan dengan jumlah penduduk usia sekolah jenjang tertentu. Angka ini dapat digunakan untuk melihat pemerataan dan perluasan akses pendidikan pada berbagai jenjang pendidikan. Pada tabel 1.3 dapat dilihat bahwa pemerataan pendidikan nasional di Indonesia pada tingkat SD/MI/Paket A selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal ini mengindikasikan bahwa program pendidikan nasional oleh pemerintah berjalan dengan baik, meskipun belum tuntas merata sampai 100%. Pada tabel 1.3 tersebut, Angka Partisipasi Murni (APM) tertinggi dicapai oleh Provinsi Jawa Tengah. Jawa Tengah adalah Provinsi dengan rasio tertinggi untuk belanja bidang pendidikan terhadap total belanja APBD pada tahun 2007. Belanja daerah di bidang pendidikan Provinsi Jawa Tengah tersebut tertuang dalam Nota Keuangan dan APBN RI Tahun Anggaran 2009 yaitu sebesar 33,7%.

Pada tabel 1.4 dapat dilihat bahwa APM untuk tingkat SMP/ Mts/ Paket B di Indonesia masih rendah yaitu hanya 66,90% pada tahun 2007 dan 67,73% pada tahun 2010. Hal ini menandakan bahwa pemerataan pendidikan nasional di Indonesia masih rendah. Angka Partisipasi Murni (APM) Provinsi Jawa Tengah juga terbilang masih cukup rendah apa bila dibandingkan dengan provinsi-provinsi di Pulau Jawa mengingat Provinsi Jawa Tengah adalah Provinsi dengan rasio tertinggi untuk belanja daerah di bidang pendidikan pada tahun 2007. Angka Partisipasi Murni (APM) Provinsi Jawa Tengah masih berada di bawah APM Provinsi Dista Yogyakarta, DKI Jakarta, dan Jawa Timur untuk tahun 2007, 2009, dan 2010. Pada tahun 2008, APM Provinsi Jawa Tengah telah berada di atas APM

Provinsi Jawa Timur meskipun masih berada di bawah APM Provinsi Dista Yogyakarta dan DKI Jakarta.

Selain dengan melihat Angka Partisipasi Murni (APM), angka putus sekolah juga dapat dijadikan sebagai indikator keberhasilan program pendidikan. Angka putus sekolah dapat menggambarkan kinerja suatu program pendidikan dalam mempertahankan jumlah partisipasi masyarakat yang mengikuti pendidikan wajib 9 tahun. Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah juga masih mencatat adanya sejumlah siswa yang putus sekolah yang dapat dilihat dalam tabel 1.5.

Tabel 1.5
Jumlah Siswa Putus Sekolah Kota Semarang Tahun 2009/2010

Kecamatan	SD/MI	SMP/MTs
Mijen	-	9
Gunungpati	-	7
Banyumanik	1	17
Gajahmungkur	-	14
Smg. Selatan	3	-
Candisari	3	-
Tembalang	-	-
Pedurungan	1	10
Genuk	-	6
Gayamsari	-	6
Smg. Timur	-	10
Smg. Tengah	-	2
Smg. Utara	1	-
Smg. Barat	-	12
Tugu	4	-
Ngaliyan	2	-
Jumlah	15	93

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Semarang

Dalam data Dinas Pendidikan Kota Semarang tahun 2009/2010, angka putus sekolah di Kota Semarang terbilang cukup kecil. Tercatat sebanyak 15 siswa tingkat SD/MI dan 93 siswa tingkat SMP/MTs putus sekolah untuk tahun

ajaran 2009/2010. Angka putus sekolah tersebut menandakan sistem pemerataan pendidikan nasional khususnya di Kota Semarang masih belum optimal.

Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tahun 2005 merupakan salah satu penyebab menurunnya daya beli masyarakat miskin, termasuk pada sektor pendidikan. Untuk memperkecil dampak kenaikan BBM tersebut, maka pemerintah merealokasikan sebagian besar anggarannya ke empat program besar, yaitu program pendidikan, kesehatan, infrastruktur pedesaan, dan subsidi langsung tunai (SLT). Beberapa contoh program di bidang pendidikan diantaranya adalah program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Khusus Murid Miskin (BKMM) sebagai aplikasi terhadap keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin. Kompensasi ini diberikan kepada masyarakat miskin untuk dapat meningkatkan *demand* masyarakat miskin terhadap layanan pendidikan. Dengan kata lain, kebijakan tersebut adalah suatu kebijakan yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro poor policy*).

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar 9 tahun. Dana BOS diberikan kepada sekolah negeri maupun swasta dan diperuntukkan untuk seluruh siswa di sekolah tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Bantuan Khusus Murid Miskin (BKMM) adalah contoh lain dari program pemerintah pada sektor pendidikan. Program BKMM hanya ditujukan untuk murid miskin pada tingkatan Sekolah Menengah Atas (SMA) yang telah diseleksi dan ditetapkan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota setempat.

Program BOS merupakan pilar utama dalam rangka penuntasan program wajib belajar 9 tahun, hal ini dikarenakan program bos mencakup pendidikan Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama yang merupakan pendidikan dasar wajib 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003.

Sesuai yang tertera dalam Buku Panduan BOS, dana BOS disalurkan baik untuk sekolah negeri maupun swasta. Secara umum, biaya operasional pada sekolah negeri jauh lebih ringan dibandingkan pada sekolah swasta. Hal ini disebabkan karena pada sekolah negeri, baik gaji guru, pegawai dan pengadaan gedung sekolah ditanggung oleh pemerintah, sehingga biaya dapat ditekan sampai nol. Pada sekolah swasta seluruh biaya tersebut tidak didukung oleh pemerintah melainkan berasal dari sekolah itu sendiri. Biaya operasional pada sekolah swasta akan lebih sulit ditekan dibandingkan dengan sekolah negeri meskipun terdapat alokasi dana bantuan dari program BOS. Hal tersebut menyebabkan perbedaan yang besar dalam masalah keuangan pada sekolah swasta dan sekolah negeri, sedangkan sekolah swasta juga harus bersaing dengan sekolah negeri khususnya dalam hal kualitas pendidikan yang berkorelasi positif dengan biaya pendidikan yang dibutuhkan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa subsidi pendidikan dari pemerintah lebih tepat apabila diberikan kepada sekolah-sekolah negeri yang diperuntukkan bagi kalangan menengah ke bawah dengan kemampuan membayar yang lebih rendah, sedangkan sekolah swasta diperuntukkan bagi masyarakat dari kalangan menengah ke atas yang memiliki kemampuan membayar yang lebih

tinggi. Dengan demikian, kualitas pendidikan dari tiap-tiap sekolah baik swasta maupun negeri dapat terjaga dan subsidi pendidikan dari pemerintah dapat didistribusikan kepada masyarakat miskin dengan lebih baik.

Pada kenyataannya masih banyak sekolah-sekolah penerima BOS melakukan penyelewengan dana BOS dan masih menarik biaya untuk operasional sekolah, seperti biaya pendaftaran atau sumbangan institusi dan biaya pembelian buku walaupun sebagian dana BOS terdapat dana yang dialokasikan untuk biaya pembelian buku-buku pelajaran. Seperti yang dikutip oleh antaranews.com pada 9 Juli 2011, yaitu masih adanya sekolah penerima Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang menjual buku kepada siswanya. Seharusnya, sebagian dari dana Bantuan Operasional Sekolah itu dialokasikan untuk pengadaan buku-buku pelajaran yang kemudian akan diberikan atau dipinjamkan kepada siswa sebagai penunjang proses belajar, sehingga tidak dibenarkan bagi pihak sekolah untuk menjual buku-buku tersebut. Karena akan memberatkan bagi siswa dan akan menghambat tujuan utama dari program Bantuan Operasional Sekolah.

Hal seperti ini akan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat miskin karena akan memberikan beban lebih pada orang tua siswa khususnya pada sektor pendidikan sehingga keperluan-keperluan hidup lainnya dikhawatirkan tidak akan tercukupi. Hal ini jelas akan menghambat tujuan program BOS dalam rangka pemerataan pendidikan dasar 9 tahun. Program BOS juga ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dengan cara meringankan beban pendidikan dan memberikan modal yang cukup dalam bentuk pendidikan agar di

masa yang akan datang dapat meningkatkan taraf hidupnya ke arah yang lebih baik.

Penyelewengan dana BOS dapat terjadi karena kurangnya transparansi pihak sekolah terhadap publik. Pihak sekolah berkewajiban memberikan hak kepada orang tua siswa untuk dapat mengakses Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), seperti yang tertulis dalam Kompas.com (14 Juli 2011). RAPBS termasuk informasi publik yang dimaksudkan agar masyarakat dapat ikut andil dalam pengawasan aliran dana BOS tersebut, tetapi masih banyak sekolah yang tidak memberikan akses tersebut sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui aliran dana BOS tersebut. Pada Kompas.com 6 Desember 2010, disebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2007 telah menemukan adanya penyelewengan dana BOS di 2.054 sekolah dari 3.237 sampel sekolah yang diperiksa dengan dengan nilai penyimpangan kurang lebih Rp 28,1 miliar. Dengan kata lain, terdapat enam dari sepuluh sekolah melakukan penyimpangan dana BOS tahun 2007 dengan rata-rata penyimpangan sebesar Rp 13,6 juta.

Dengan adanya permasalahan-permasalahan di atas, maka penelitian ini mengangkat judul “ ***Benefit Incidence Analysis Terhadap Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota Semarang*** “. Penelitian ini menggunakan alat analisis *Benefit Incidence Analysis* untuk dapat melihat progresivitas dari program BOS, khususya pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) swasta yang berada di Kota Semarang. *Benefit Incidence Analysis* melihat progresivitas

program BOS dengan menganalisa cakupan dari program BOS tersebut terhadap masyarakat miskin sebagai tujuan utama dari kebijakan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Pengeluaran pemerintah atas pendidikan secara tidak langsung berhubungan dengan perekonomian. Hal ini dikarenakan pendidikan dapat mengembangkan sumber daya manusia yang dimiliki oleh suatu negara dan menjadikannya masyarakat yang lebih produktif dan juga dapat menjawab tantangan perubahan zaman yang akan terus berkembang dengan pesat.

Program BOS adalah salah satu program utama yang dilakukan oleh pemerintah yang ditujukan untuk tingkat pendidikan dasar yaitu pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan tujuan untuk meemerasakan pendidikan nasional di seluruh Provinsi di Indonesia. Pada tingkat SD, Angka Partisipasi Murni (APM) Jawa Tengah telah mencapai angka yang cukup tinggi yaitu 95,93% pada tahun 2010, sedangkan APM pada tingkatan SMP hanya sebesar 69,92% pada tahun yang sama. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerataan pendidikan nasional pada tingkatan SMP di Jawa Tengah masih cukup rendah mengingat Provinsi Jawa Tengah adalah salah satu Provinsi dengan belanja daerah bidang pendidikan tertinggi di Indonesia.

Pada pelaksanaannya, masih banyak terdapat penyelewengan dana dalam program BOS yang dilakukan oleh pihak sekolah. Kurangnya transparansi pihak sekolah mengenai penggunaan dana BOS menjadi salah satu penyebab terjadinya penyelewengan dana BOS tersebut. Hal tersebut akan mengganggu pencapaian dari program BOS itu sendiri. Penyelewengan dana BOS tersebut juga dapat

terjadi karena kurangnya partisipasi pemerintah dan masyarakat dalam mengawasi penggunaan dari dana BOS itu sendiri. Selain itu juga karena penggunaan dana bos dilakukan sepenuhnya oleh pihak sekolah di mana laporan mengenai penggunaan dana tersebut sulit untuk diakses oleh masyarakat.

Oleh karena itu, diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai program-program pendidikan yang dijalankan oleh pemerintah apakah program tersebut termasuk dalam kebijakan yang progresif, dan dapat mencapai sasaran yang ditujukan oleh pemerintah khususnya pada Sekolah Menengah Pertama swasta yang berada di Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini dapat ditarik beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana pola penerimaan dan penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah pada sekolah swasta di Kota Semarang?
2. Bagaimana peran serta pemerintah, masyarakat, dan sekolah dalam proses berjalannya program Bantuan Operasional Sekolah pada sekolah swasta di Kota Semarang?
3. Apakah program Bantuan Operasional Sekolah untuk sekolah swasta di Kota Semarang merupakan suatu kebijakan yang progresif?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Memetakan pola pembagian manfaat dari dana Bantuan Operasional Sekolah pada sekolah swasta terhadap penerimanya di Kota Semarang.

2. Menganalisis peran serta pemerintah, masyarakat, dan sekolah dalam menjalankan program Bantuan Operasional Sekolah.
3. Menganalisis progresivitas dari program Bantuan Operasional Sekolah pada sekolah swasta di Kota Semarang.

Adapun kegunaan dari penelitian ini, antara lain adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah pusat untuk lebih memahami karakter sekolah-sekolah swasta selaku penerima Bantuan Operasional Sekolah, sehingga bantuan yang diberikan dapat mencapai sasaran dengan baik.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi bagi pembaca pada umumnya dan bagi mahasiswa pada khususnya.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi peneliti-peneliti lain yang akan melakukan penelitian sejenis.

1.4 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika Bab yang terdiri dari Pendahuluan, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Hasil dan Analisis, serta Penutup. Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan pada penelitian ini.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang uraian teori-teori yang dikumpulkan dari berbagai sumber tertulis yang dipakai sebagai bahan acuan dalam melakukan penelitian mengenai pembagian manfaat Program Bantuan Operasional Sekolah pada Sekolah Menengah Pertama Swasta di Kota Semarang. Pada bab ini juga terdapat penelitian terdahulu sebagai bahan referensi untuk penelitian ini, serta kerangka pemikiran.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisikan deskripsi tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional yang menguraikan variabel penelitian, definisi operasional, penentuan sample penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, dan metode analisis menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis*.

Bab IV : Hasil dan Analisis

Bab ini berisi tentang deskripsi objek penelitian, hasil kuesioner, analisis data dan pembahasan yang menjelaskan estimasi serta interpretasi hasil penelitian.

Bab V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan keterbatasan dalam penelitian ini, serta saran-saran yang direkomendasikan kepada pihak-pihak tertentu yang berakaitan dengan tema penelitian ini

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

Untuk mencapai hasil penelitian yang ilmiah, penelitian ini mengacu pada teori-teori yang relevan. Dasar teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini antara lain teori pengeluaran pemerintah, teori barang publik, serta teori pembagian manfaat (*benefit incidence*).

Selain teori-teori tersebut, ada pula hasil-hasil penelitian sejenis atau yang memiliki tema hampir sama agar penelitian ini dapat dibandingkan secara empiris. Penelitian-penelitian tersebut juga digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini.

2.1.1 Teori Pengeluaran Pemerintah

2.1.1.1 Pengeluaran Pemerintah Secara Mikro

Secara mikroekonomi, teori mengenai pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Jumlah barang publik tersebut dipengaruhi oleh interaksi antara permintaan dan penawaran barang publik melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut akan menimbulkan permintaan akan barang lain khususnya disektor swasta. Menurut Guritno (1993, h.178), perkembangan pengeluaran pemerintah secara mikro dapat dijelaskan dengan beberapa faktor dibawah ini:

1. Perubahan permintaan akan barang publik.

2. Perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi.
3. Perubahan kualitas barang publik.
4. Perubahan harga-harga faktor-faktor produksi.

2.1.1.2 Pengeluaran Pemerintah Secara Makro

Dalam teori makroekonomi, Dumaury (1996, h.157) menyatakan bahwa identitas keseimbangan pendapatan nasional merupakan relevansi campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan merubah pendapatan nasional. Banyak pertimbangan yang mendasari pengambilan keputusan pemerintah dalam mengatur pengeluarannya. Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut. Memperbesar pengeluaran dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan pendapatan nasional atau memperluas kesempatan kerja tidaklah cukup, tetapi harus diperhitungkan siapa atau masyarakat lapisan mana yang akan meningkat pendapatannya atau kesejahteraannya. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak melemahkan kegiatan pihak swasta.

Dari sisi makroekonomi, Guritno (1993, h.170-175) menyebutkan beberapa teori mengenai pengeluaran pemerintah yang dikemukakan oleh para ahli ekonomi. Rostow dan Musgrave menghubungkan perkembangan pengeluaran

pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yang dibedakan menjadi beberapa tahap, yaitu tahap awal, tahap menengah, dan tahap lanjut.

Pada tahap awal perkembangan ekonomi, presentasi pemerintah terhadap total investasi sangat besar karena pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana, seperti pendidikan, kesehatan, prasarana transportasi, dan lain sebagainya. Pada tahap menengah, investasi pemerintah tetap diperlukan guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin membesar. Dengan membesarnya investasi swasta maka peranan pemerintah sangat dibutuhkan karena peranan swasta yang semakin membesar dapat menyebabkan kegagalan pasar. Hal ini juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak dan kualitas yang lebih baik. Selain itu pada tahap ini perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang semakin rumit.

Pada tingkat ekonomi yang lebih lanjut, Rostow mengatakan bahwa pembangunan ekonomi dan aktivitas pemerintah beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Wagner mengemukakan suatu teori yang masih sejalan dengan Rostow dan Musgrave yaitu mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap GNP. Teori tersebut disebut juga sebagai Hukum Wagner yang menyebutkan bahwa dalam suatu perekonomian,

apabila pendapatan per kapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Dengan meningkatnya pengeluaran pemerintah maka akan memacu timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Wagner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya perekonomian akan menyebabkan hubungan antara industri dengan industri, hubungan antara industri dengan masyarakat dan sebagainya menjadi semakin rumit dan kompleks. Mengenai hal ini Wagner menerangkan bahwa peranan pemerintah menjadi semakin besar, yang terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, perekonomian, rekreasi, kebudayaan, dan sebagainya.

Kelemahan Hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*organic theory of the state*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Hukum Wagner dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{P_kPP_1}{PPK_1} < \frac{P_kPP_2}{PPK_2} < \dots < \frac{P_kPP_n}{PPK_n} \dots \dots \dots (2.1)$$

Dimana :

P_kPP : Pengeluaran pemerintah per kapita

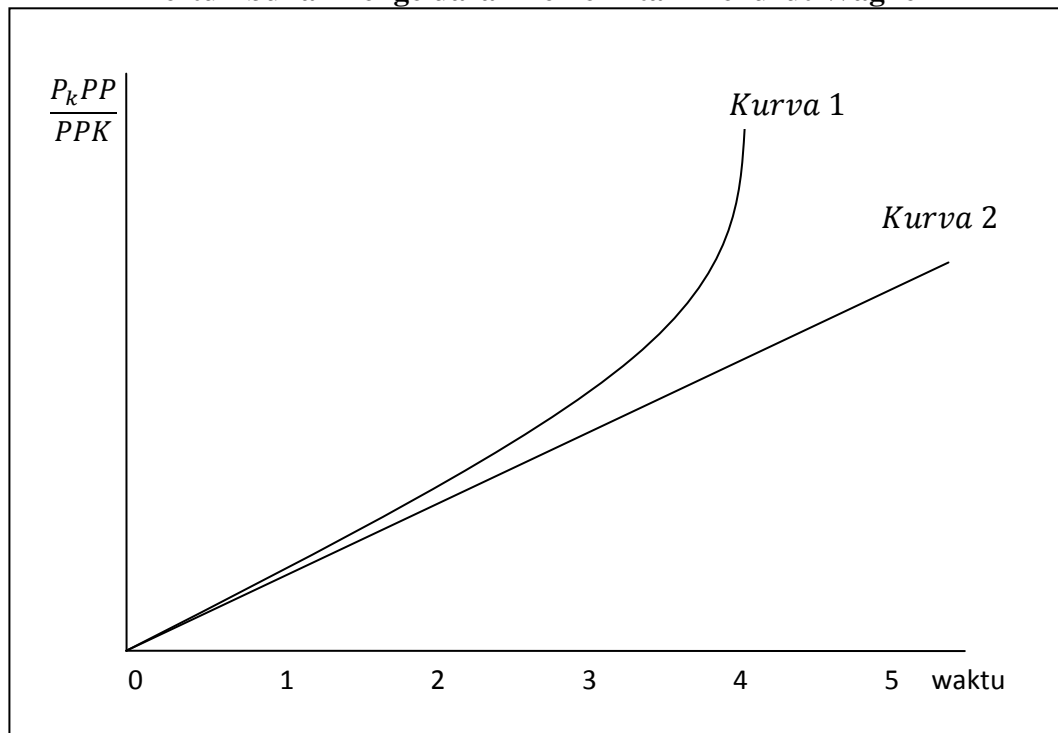
PPK : Pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1, 2, ... n: Jangka waktu (tahun)

Pertumbuhan pengeluaran pemerintah menurut Hukum Wagner dapat ditunjukkan dalam Gambar 2.1 dimana kurva kenaikan pengeluaran pemerintah

mempunyai bentuk eksponensial yang ditunjukkan oleh kurva 1 dan bukan seperti yang ditunjukkan oleh kurva 2.

Gambar 2.1
Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner



Sumber : Guritno Mangkoesoebroto (1993, h.172)

Peacock dan Wiseman yang juga mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah. Teori mereka didasari pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut, sehingga teori Peacock dan Wiseman adalah dasar dari teori pemungutan suara. Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat memiliki suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat di mana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh

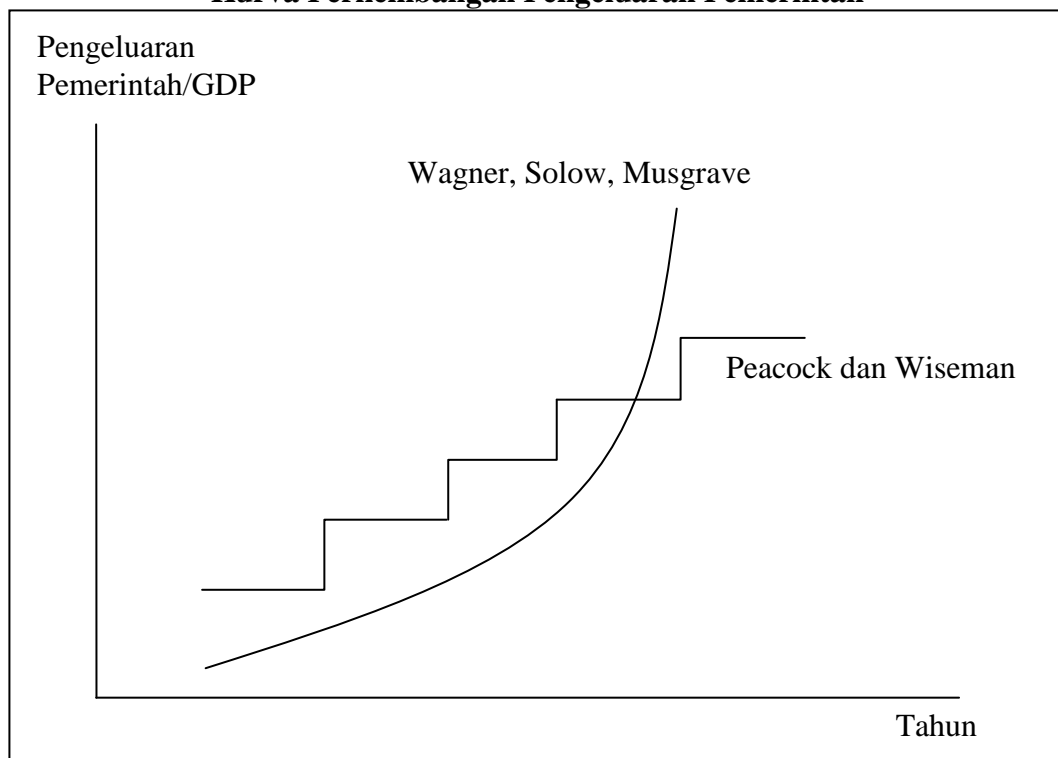
pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Sehingga masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai suatu tingkat kesediaan untuk membayar pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak.

Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah, dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Dengan demikian, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah menjadi semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah yang akan menjadi semakin besar.

Apabila terjadi gangguan pada keadaan normal tersebut, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk biaya akibat gangguan tersebut. Karena itu, penerimaan pemerintah dari pajak haruslah meningkat, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi akan berkurang. Keadaan ini disebut juga efek pengalihan (*displacement effect*) yaitu adanya suatu gangguan sosial yang menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Dan apabila gangguan sosial tersebut tidak cukup hanya dibiayai oleh pajak, maka pemerintah juga harus memijam dari negara lain untuk pembiayaan gangguan tersebut. Setelah gangguan sosial tersebut selesai, sebenarnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajak pada tingkat sebelum adanya gangguan, akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah dikarenakan pemerintah

harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran utang. Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah setelah gangguan meningkat tidak hanya karena GNP naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya. Hal ini disebut juga efek inspeksi (*inspection effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi sebagian kegiatan ekonomi yang terjadi dilaksanakan oleh swasta ke tangan pemerintah. Ini adalah apa yang dinamakan efek konsentrasi (*concentration effect*).

Gambar 2.2
Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah



Sumber : Guritno Mangkoesoebroto (1993, h.175)

Berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah menurut Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, tetapi berbentuk seperti tangga sebagaimana terlihat pada Gambar 2.2.

Hipotesa yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman mendapat kritikan dari Bird. Bird menyatakan bahwa selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke aktivitas yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah dalam persentasenya terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, maka persentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP secara perlahan-lahan akan turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya gangguan. Jadi menurut Bird, efek pengalihan hanya merupakan gejala dalam jangka pendek dan tidak terjadi dalam jangka panjang.

2.1.1.3 Klasifikasi Pengeluaran Pemerintah

Menurut Suparmoko (1994, h.47-48), pengeluaran pemerintah dapat dinilai dari berbagai segi sehingga dapat dibedakan menjadi sebagai berikut :

1. Pengeluaran pemerintah adalah investasi yang menambah kekuatan dan ketahanan ekonomi dimasa yang akan datang.
2. Pengeluaran pemerintah adalah pengeluaran yang langsung memberikan kesejahteraan dan kegembiraan bagi masyarakat.
3. Pengeluaran pemerintah adalah pengeluaran yang akan datang
4. Pengeluaran pemerintah adalah sarana penyedia kesempatan kerja lebih banyak dan penyebaran daya beli yang lebih luas.

Berdasarkan klasifikasi tersebut, pengeluaran pemerintah dapat dibedakan menjadi sebagai berikut :

1. Pengeluaran yang *self liquidating* sebagian atau seluruhnya, artinya pengeluaran pemerintah mendapatkan pembayaran kembali dari

masyarakat yang menerima jasa atau barang yang bersangkutan. Contohnya, pengeluaran untuk jasa-jasa pemerintah, atau untuk proyek-proyek produktif barang ekspor.

2. Pengeluaran yang reproduktif, artinya mewujudkan keuntungan-keuntungan ekonomis bagi masyarakat yaitu dengan naiknya tingkat penghasilan dan sasaran pajak yang lain akhirnya akan menaikkan penerimaan pemerintah. Contohnya, pengeluaran untuk bidang pertanian, pendidikan, kesehatan, serta pengeluaran yang ditujukan untuk menciptakan lapangan kerja baru dan memicu peningkatan kegiatan perekonomian masyarakat.
3. Pengeluaran yang tidak *self liquidating* maupun yang tidak produktif, yaitu pengeluaran yang langsung menambah kegembiraan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, untuk bidang rekreasi, pendirian monumen, objek-objek pariwisata dan sebagainya. Hal ini juga dapat meningkatkan penghasilan yang bersangkutan dengan jasa-jasa tersebut.
4. Pengeluaran yang secara langsung tidak produktif dan merupakan pemborosan, contohnya untuk pembiayaan pertahanan atau perang meskipun pada saat pengeluaran terjadi penghasilan yang menerimanya akan naik.
5. Pengeluaran yang merupakan penghematan di masa yang akan datang. Contohnya pengeluaran untuk anak-anak yatim piatu. Apabila hal ini tidak dilakukan sekarang maka kebutuhan-kebutuhan pemeliharaan bagi mereka di masa yang akan datang pasti akan lebih besar.

2.1.1.4 Pembayaran Transfer (*Transfer Payments*)

Samuelson dan Nordhaus (1994, h.388) menyebutkan bahwa salah satu jenis pengeluaran pemerintah yang dapat secara langsung berdampak pada kesejahteraan masyarakat adalah *transfer payments* (pembayaran transfer), yaitu pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah kepada individu dan tidak perlu memberikan imbalan balik terhadap pembayaran tersebut. Dengan kata lain, pembayaran transfer pemerintah merupakan pengeluaran pemerintah berupa subsidi atau tunjangan sosial.

Musgrave (1993, h.133) menyatakan bahwa pada awalnya program pembayaran transfer bukanlah sebagai alat untuk menyesuaikan distribusi pendapatan tetapi lebih merupakan sebagai alat untuk menyediakan jaminan hari tua dengan dasar pembiayaan swadaya. Sejak saat itu, sistem ini telah bergerak jauh dari prinsip awal dan sekarang lebih merupakan cara untuk pendistribusian kembali. Selain itu, terdapat pula program transfer seperti pembayaran kesejahteraan yang ditujukan langsung untuk menyeimbangkan besarnya distribusi pendapatan.

Apabila tingkat pendapatan per kapita meningkat, kebutuhan untuk, dan ruang lingkup tindakan pendistribusian kembali dapat dipengaruhi dari dua arah. Di satu pihak, kebutuhan untuk pendistribusian kembali (dengan pandangan yang sudah tertentu dari masyarakat mengenai pemerataan) tergantung dari keadaan distribusi yang berlaku sebelum penyesuaian. Jika ketimpangan menurun oleh peningkatan pendapatan per kapita, maka tindakan pendistribusian kembali yang kurang intensiflah yang dibutuhkan. Pada kenyataannya, perubahan ini hanya

terjadi dengan tingkat yang kecil saja. Selama bertahun-tahun ukuran distribusi pendapatan secara mengherankan tetap stabil, dengan hanya sedikit kecenderungan ke arah pemerataan pendapatan.

Di pihak lain, program transfer bergantung pada bagaimana tujuan kebijakan pendistribusian kembali itu didefinisikan. Jika tujuannya adalah untuk menyesuaikan pendapatan keluarga sehingga tercapai suatu distribusi relatif tertentu dari pendapatan, maka peningkatan tingkat pendapatan rata-rata tidak mengubah kebutuhan untuk pendistribusian kembali. Keadaannya berbeda bila tujuannya adalah untuk mencapai tingkat minimum pendapatan, misalnya biaya pemenuhan kebutuhan gizi minimum. Dalam kasus ini, kebutuhan untuk pendistribusian kembali akan menurun jika pendapatan rata-rata meningkat.

2.1.1.5 Pengeluaran Pemerintah di Bidang Pendidikan

Dalam bukunya yang berjudul “Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga” Todaro (1993, h.336-337) menyebutkan bahwa sumber daya manusia dari suatu bangsa akan menentukan karakter dan kecepatan dari pembangunan sosial dan ekonomi bangsa itu, dan bukan modal fisik ataupun sumber daya material. Mekanisme kelembagaan yang pokok dalam mengembangkan keahlian dan pengetahuan manusia adalah sistem pendidikan formal. Banyak negara-negara Dunia Ketiga telah digiring dan mempercayai bahwa perluasan kesempatan memperoleh pendidikan yang cepat secara kuantitatif merupakan kunci utama menuju pembangunan nasional, semakin bertambah pendidikan, semakin cepat pembangunan.

Todaro (1993, h.339) juga menyebutkan bahwa di banyak negara berkembang, pendidikan formal adalah “industri” dan konsumen terbesar dalam menggunakan anggaran pemerintah. Bangsa-bangsa yang miskin telah menginvestasikan sejumlah uang yang sangat besar dalam bidang pendidikan. Alasannya bermacam-macam. Petani yang “melek huruf” yang sekurang-kurangnya mengenyam pendidikan dasar dianggap akan lebih produktif dan lebih tanggap dalam menerima teknologi pertanian baru dibandingkan dengan petani-petani yang buta huruf. Tenaga-tenaga ahli dan mekanik yang dilatih secara khusus dan dapat membaca dan menulis dianggap lebih mudah menyesuaikan diri dengan produk-produk dan material-material baru yang terus berubah. Tamatan sekolah menengah pertama dengan sedikit pengetahuan di bidang hitung-menghitung dan keahlian administrasi dan teknis dari organisasi-organisasi swasta dan pemerintah dan juga diperlukan untuk menggantikan orang-orang asing. Tamatan universitas dengan latihan yang lebih maju diperlukan untuk mengisi kebutuhan terhadap keahlian managerial yang profesional dalam organisasi-organisasi modern milik swasta dan pemerintah.

Selain kebutuhan terhadap “perencanaan tenaga kerja” tersebut, masyarakat sendiri, baik kaya maupun miskin, telah melakukan tekanan-tekanan politis yang sangat hebat bagi penyediaan dan perluasan sekolah di negara-negara berkembang. Para orang tua semakin menyadari bahwa dalam zaman dimana tenaga kerja ahli sangat langka, semakin tinggi pendidikan dan semakin banyak sertifikat yang dimiliki anak-anak mereka, semakin baik pula kesempatan mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang berpendapatan tinggi dan hidup yang

terjamin. Bagi golongan miskin, pendidikan dianggap sebagai jalan satu-satunya untuk mengangkat anak-anak mereka dari kemiskinan.

2.1.2 Intervensi dan Fungsi Ekonomi Pemerintah

Sebagai sebuah organisasi atau rumah tangga, pemerintah melakukan banyak sekali pengeluaran untuk membiayai kegiatan-kegiatannya. Pengeluaran-pengeluaran tersebut bukan saja untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari, akan tetapi juga untuk membiayai kegiatan perekonomian. Pengeluaran-pengeluaran tersebut dilakukan karena pemerintah harus menggerakkan dan merangsang kegiatan ekonomi secara umum. Pemerintah harus merintis dan menjalankan kegiatan ekonomi yang masyarakat atau kalangan swasta tidak tertarik untuk menjalankannya. Dengan kata lain, pemerintah menangani sendiri berbagai kegiatan ekonomi tertentu yang menurut penilaiannya sebaiknya tidak dijalankan oleh pihak swasta. Adapun kegiatan ekonomi lainnya yang tetap dipercayakan kepada pihak swasta namun pemerintah memberikan subsidi untuk kegiatan tersebut. Oleh karena itu pemerintah melakukan berbagai pengeluaran, bahkan dalam jumlah besar.

Di negara manapun, selalu ada campur tangan atau intervensi pemerintah dalam perekonomian. Tidak ada pemerintah yang hanya berfungsi membuat undang-undang dan peraturan. Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian jelas beralasan dan mustahil untuk dicegah. Tidak ada satu perekonomian pun termasuk di negara kapitalis atau negara maju bebas dari intervensi pemerintahnya, yang ada ialah perbedaan kadarnya. Di beberapa negara pemerintahnya terlibat erat

dalam perekonomian, sementara di negara-negara lain campur tangan pemerintah dalam perekonomiannya relatif lebih terbatas.

Dalam perekonomian moderen, Dumairy (1996, h.158) menyebutkan bahwa peranan pemerintah dapat dipilah dan ditelaah menjadi empat kelompok, yaitu:

1. Peran alokatif, yaitu peranan pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi yang ada agar pemanfaatannya bisa optimal dan mendukung efisiensi produksi.
2. Peran distributif, yaitu peranan pemerintah dalam mendistribusikan sumber daya, kesempatan, dan hasil-hasil ekonomi secara adil dan wajar.
3. Peran stabilisatif, yaitu peranan pemerintah dalam memelihara stabilitas perekonomian dan memulihkannya jika berada dalam keadaan disequilibrium.
4. Peran dinamisatif, yaitu peranan pemerintah dalam menggerakkan proses pembangunan ekonomi agar lebih cepat tumbuh, berkembang, dan maju.

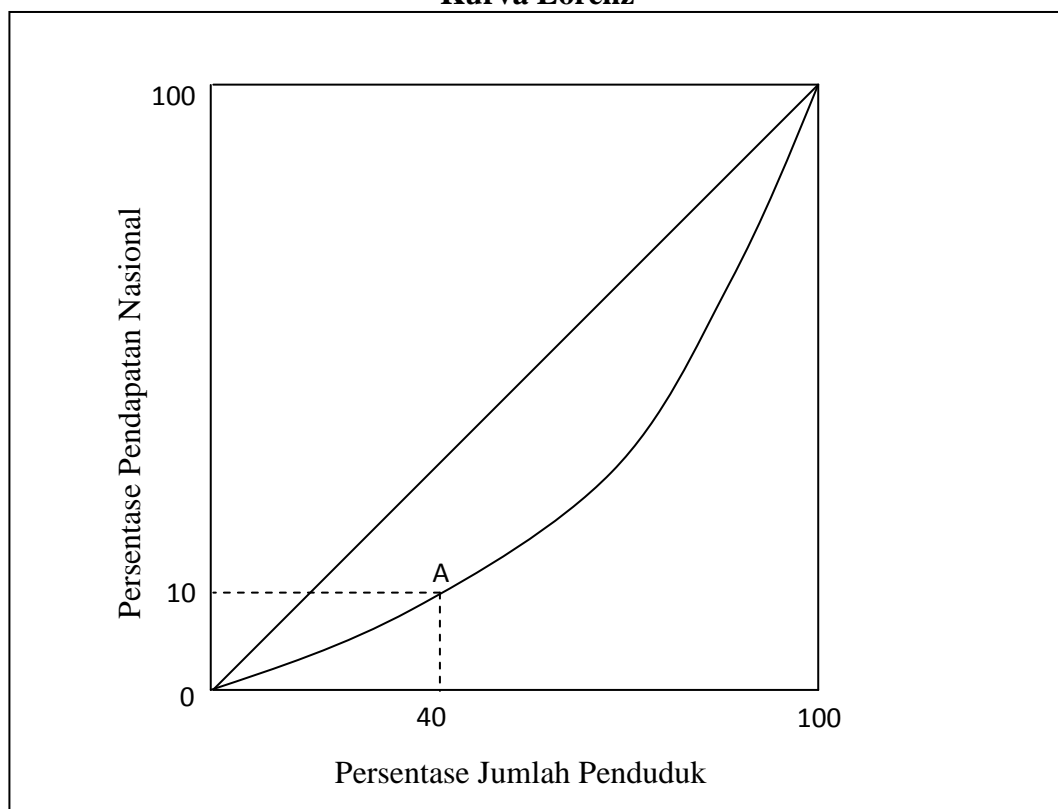
2.1.3 Distribusi Pendapatan

Menurut Dumairy (1996, h.53-54), distribusi pendapatan nasional mencerminkan merata atau timpangnya pembagian hasil pembangunan suatu negara di kalangan penduduk di negara tersebut. Terdapat berbagai kriteria atau tolak ukur untuk menilai pemerataan distribusi tersebut, salah satu diantaranya adalah dengan kurva Lorenz.

Kurva Lorenz menggambarkan distribusi kumulatif pendapatan nasional di kalangan lapisan-lapisan penduduk, secara kumulatif pula. Kurva Lorenz terletak

di dalam sebuah bujur sangkar yang sisi tegaknya melambangkan persentase kumulatif pendapatan nasional, sedangkan sisi datarnya mewakili persentase kumulatif penduduk. Kurva Lorenz “ditempatkan” pada diagonal utama bujur sangkar tersebut. Kurva Lorenz yang semakin dekat ke diagonal (semakin lurus) menyiratkan distribusi pendapatan nasional yang semakin merata. Sebaliknya, jika Kurva Lorenz semakin jauh dari diagonal (semakin lengkung), maka kurva tersebut mencerminkan keadaan yang semakin buruk, yaitu distribusi pendapatan nasional semakin timpang atau tidak merata. Pada gambar 2.3, titik A mencerminkan 40% penduduk berpendapatan terendah menghasilkan atau hanya memiliki 10% pendapatan nasional.

Gambar 2.3
Kurva Lorenz



Sumber : Dumairy (1996, h.54)

2.1.4 Pendidikan Sebagai Barang Publik

Menurut Hyman (2005, h.150-152), pendidikan memiliki karakteristik dari barang publik, tetapi di waktu yang sama juga memiliki karakteristik dari barang swasta. Pendidikan sering kali dipercaya dapat menyebabkan dampak keuntungan eksternal yang luas apabila diberikan pada sekelompok anak-anak dalam masyarakat. Pendidikan tidak selalu menjadi barang publik. Pendidikan dapat disediakan melalui pasar seperti barang swasta lainnya. Pendidikan juga dapat disediakan oleh pemerintah secara gratis. Karena itu pemerintah harus dapat memutuskan dengan tepat mengenai bagaimana menyediakan pendidikan tersebut.

Di kebanyakan negara di dunia, pendidikan dasar dan pendidikan menengah sebagian besar disediakan oleh negara. Sebagai contohnya di Amerika Serikat dan di berbagai negara lainnya diperkirakan 90 persen dari anak-anak mengikuti sekolah dasar dan sekolah menengah publik dimana seluruh biayanya ditanggung oleh pemerintah. Sedangkan untuk pendidikan yang lebih tinggi, mahasiswa tetap membayar sejumlah uang kuliah sebagai biaya dari pendidikan mereka dan penyediaan alat-alat penunjang pendidikan yang terus meningkat sampai saat ini. Hal ini dikarenakan perguruan tinggi publik harus mengelola sendiri keuangan mereka. Oleh karena itu, sekitar 40 persen dari mahasiswa perguruan tinggi memasuki perguruan tinggi swasta.

Sangat dimungkinkan untuk memberikan harga pada pendidikan. Dan karena biaya margin dari pendidikan tidaklah nol, maka memberikan pendidikan secara gratis tidaklah pilihan yang efisien. Walaupun begitu, telah disepakati

bahwa pendidikan sangat penting karena dapat menyebabkan eksternalitas positif dan harus disubsidi oleh pemerintah yang dialokasikan dari pajak. Pada pendidikan dasar dan pendidikan menengah, subsidi pemerintah diberikan secara penuh dan biaya orang tua murid yang menyekolahkan anaknya pada sekolah publik adalah nol. Di Amerika Serikat, penyediaan dana pendidikan diambil dari gabungan pajak daerah dan pajak negara yang hampir seluruhnya (sekitar 90 persen) datang dari pajak negara dan dibantu dari pajak daerah. Pemerintah pusat, melalui subsidi dan sumbangan juga banyak membantu membiayai pendidikan yang lebih tinggi yaitu perguruan tinggi seperti institut dan universitas. Pendidikan pada tingkat dasar dan menengah adalah pendidikan wajib yang seharusnya disediakan dan dibiayai oleh pemerintah untuk memastikan setiap masyarakat dapat mengenyam pendidikan tersebut dan meminimalisir biaya yang dikeluarkan masyarakat untuk mendapatkan pendidikan tersebut.

Hyman percaya akan adanya dampak eksternalitas yang luas apabila kita hidup di dalam masyarakat yang seluruhnya memiliki pendidikan dasar, hal ini disebabkan karena masyarakat yang telah mengenyam pendidikan dasar akan menjadi masyarakat yang produktif. Mereka dapat membaca dan menulis, mereka juga memiliki kemampuan berhitung sehingga mereka dapat mengelola keuangan mereka sendiri, dan mereka juga dipandang lebih baik dalam pekerjaan maupun dalam lingkungan sehari-hari oleh orang lain. Pendidikan memiliki fungsi sosial, pendidikan memberikan para murid kemampuan untuk dapat berfungsi dengan baik dalam masyarakat dengan mentaati peraturan, mematuhi perintah, dan bekerja sama dengan rekan kerja. Pendidikan juga memberikan kemampuan

untuk dapat tepat waktu, kemampuan untuk mengikuti arah, dan kemampuan lainnya yang menyebabkan mereka dapat lebih produktif dalam pekerjaannya. Selain itu mereka juga diberikan gambaran untuk dapat mengidentifikasi kemampuan mereka sendiri sehingga dapat menentukan pekerjaan apa yang cocok untuk mereka dimasa yang akan datang. Dalam hal ini, pendidikan sebagai barang publik memberikan manfaat pada masyarakat untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik dan juga meningkatkan produktivitas pada level nasional.

Banyak orang percaya apabila pendidikan masuk ke dalam pasar yang bersaing maka banyak pemikiran-pemikiran yang brilian akan kekurangan kesempatan untuk dapat mengenyam pendidikan sehingga akan terbuang percuma tanpa dapat dikembangkan dan kehilangan kontribusi mereka di masa yang akan datang. Bagaimanapun juga, pendidikan memiliki karakteristik dari barang swasta.

Tidak ada pemerintahan yang dapat menjamin seluruh anak di negaranya mendapatkan pendidikan yang setara. Banyak disparitas terjadi baik jumlah maupun kualitas dari pendidikan yang disediakan. Hasil yang didapat oleh para murid tergantung dari sistem pengajaran yang diberikan oleh tiap-tiap sekolah selain itu kualitas dan kuantitas pendidikan yang diberikan juga tergantung dari biaya sekolah tersebut. Maka dari itu, pendidikan yang dapat diperoleh oleh seorang murid tergantung dari status sosial dari keluarganya, karena bagaimanapun juga orang tua murid yang lebih mampu dari segi finansial akan memberikan pendidikan yang lebih tinggi kepada anak mereka. Walaupun sangat mungkin untuk menyediakan kualitas dan kuantitas pendidikan yang sama dalam

sekolah publik, namun tidak ada jaminan orang tua murid yang lebih kaya tidak menginginkan pendidikan yang lebih tinggi untuk anak-anaknya. Maka dari itu pendidikan juga memiliki sifat dari barang swasta karena orang tua murid dapat membeli pendidikan yang lebih tinggi dari pendidikan standar dari pasar seperti bimbingan belajar atau guru privat.

2.1.5 Gambaran Umum Bantuan Operasional Sekolah

2.1.5.1 Pengertian Bantuan Operasional Sekolah

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam Panduan BOS (2010, h.9) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut Peraturan Mendiknas nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasi non personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi non personalia selama satu tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. Dana BOS diberikan kepada sekolah negeri maupun swasta dan diperuntukkan untuk seluruh siswa di sekolah tingkat pendidikan dasar sembilan tahun. Besar dana BOS yang diterima sekolah tergantung dari banyaknya murid dalam sekolah tersebut. Adapun jumlah satuan BOS adalah sebagai berikut (Panduan BOS, 2010, h.10) :

- | | | |
|---------------------------|---|---------------------------|
| 1. SD/SDLB di Kota | : | Rp 400.000,-/siswa/tahun. |
| 2. SD/SDLB di Kabupaten | : | Rp 397.000,-/siswa/tahun. |
| 3. SMP/SMPLB/SMPT di Kota | : | RP 575.000,-/siswa/tahun. |

4. SMP/SMPLB/SMPT di Kaupaten : Rp 570.000,-/siswa/tahun.

*Biaya satuan ini sudah termasuk BOS Buku

Program BOS merupakan suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai bentuk kompensasi pemerintah atas pengurangan subsidi bahan bakar minyak. Penarikan subsidi tersebut dikarenakan adanya kenaikan yang cukup tinggi pada harga bahan bakar minyak sehingga pemerintah merealokasikan sebagian dari dana tersebut ke dalam empat program besar yang salah satunya adalah pendidikan. Perealokasian dana tersebut dimaksudkan untuk menjaga daya beli masyarakat agar tidak melemah karena disebabkan oleh naiknya harga bahan bakar minyak.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pada Pasal 34 ayat 2 disebutkan juga bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Dalam Panduan BOS (2010, h.2) tujuan dari program BOS secara umum adalah untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan

dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu, sedangkan secara khusus tujuan BOS antara lain :

1. Menggratiskan seluruh siswa miskin di tingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasional sekolah, baik di sekolah negeri maupun sekolah swasta.
2. Menggratiskan seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri terhadap biaya operasional sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI).
3. Meringankan beban biaya operasional sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pendanaan pendidikan tersebut dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu biaya satuan pendidikan, biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan, serta biaya pribadi peserta didik.

1. Biaya Satuan Pendidikan adalah biaya penyelenggaraan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan yang meliputi (Panduan BOS, 2010, h.8-9) :
 - a. Biaya investasi adalah biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap.
 - b. Biaya operasional, terdiri dari biaya personalia dan biaya non personalia. Biaya personalia terdiri dari gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji.

Biaya non personalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dll.

- c. Bantuan biaya pendidikan yaitu dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang orang tua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya.
 - d. Beasiswa adalah bantuan dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang berprestasi.
2. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan adalah biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, atau penyelenggara/satuan pendidikan yang didirikan masyarakat.
 3. Biaya pribadi peserta didik adalah biaya personal yang meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Dalam peningkatan mutu pendidikan dasar 9 tahun, banyak program yang telah, sedang dan akan dilakukan. Secara garis besar program-program tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu program dalam rangka pemerataan dan perluasan akses, program peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, serta program tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik. Meskipun tujuan utama program BOS adalah untuk pemerataan dan perluasan akses, program BOS juga

merupakan program untuk peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta untuk tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Melalui program BOS yang terkait pendidikan dasar 9 tahun, setiap pengelola program pendidikan harus memperhatikan hal-hal berikut (Panduan BOS, 2010, h.11-12) :

1. BOS harus menjadi sarana penting untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan dasar 9 tahun.
2. Melalui BOS tidak boleh ada siswa miskin putus sekolah karena tidak mampu membayar iuran/pungutan yang dilakukan oleh sekolah.
3. Anak lulusan sekolah setingkat SD, harus diupayakan kelangsungan pendidikannya ke sekolah setingkat SMP. Tidak boleh ada tamatan SD/setara tidak dapat melanjutkan ke SMP/setara.
4. Kepala sekolah mencari dan mengajak siswa SD/setara yang akan lulus dan berpotensi tidak melanjutkan sekolah untuk ditampung di SMP/setara. Demikian juga bila teridentifikasi anak putus sekolah yang masih berminat melanjutkan agar diajak kembali ke bangku sekolah.
5. Kepala sekolah harus mengelola dana BOS secara transparan dan akuntabel.
6. BOS tidak menghalangi peserta didik, orang tua, atau walinya memberikan sumbangan sukarela yang tidak mengikat kepada sekolah.

Menurut Panduan BOS (2010, h.12-13), dana BOS yang diterima oleh sekolah diterima secara utuh, dan dikelola secara mandiri oleh sekolah dengan melibatkan dewan guru dan Komite Sekolah. Dengan demikian program BOS

sangat mendukung implementasi penerapan MBS, yang secara umum bertujuan untuk memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan (otonomi), pemberian fleksibilitas yang lebih besar untuk mengelola sumber daya sekolah, dan mendorong partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah.

Melalui program BOS, warga sekolah diharapkan dapat lebih mengembangkan sekolah dengan memperhatikan hal-hal berikut :

1. Sekolah mengelola dana secara profesional, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.
2. BOS harus menjadi sarana penting untuk meningkatkan pemberdayaan sekolah dalam rangka peningkatan akses, mutu dan manajemen sekolah.

2.1.5.2 Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah

Penggunaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru, dan Komite Sekolah yang harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam RKAS/RAPBS, di samping dana yang diperoleh dari Pemda atau sumber lain yang sah.

Dari dana BOS yang diterima oleh pihak sekolah, alokasi dana tersebut digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan berikut (Panduan BOS, 2010, h.27-30) :

1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan

kegiatan tersebut (misalnya untuk fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lain sebagainya yang relevan).

2. Pembelian buku referensi untuk dikoleksi di perpustakaan.
3. Pembelian buku teks pelajaran untuk dikoleksi di perpustakaan.
4. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba).
5. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotocopi, honor koreksi ujian dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa).
6. Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, spidol, kertas, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran/majalah pendidikan, minuman dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah.
7. Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus di sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset.

8. Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebeler, perbaikan sanitasi sekolah dan perawatan fasilitas sekolah lainnya.
9. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga honorer yang membantu administrasi BOS.
10. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS.
11. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport dari dan ke sekolah. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris sekolah (misalnya sepeda, perahu penyeberangan, dll).
12. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti alat tulis kantor (ATK), penggandaan, surat menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/PT Pos.
13. Pembelian komputer desktop untuk kegiatan belajar siswa, maksimum 1 set untuk SD dan 2 set untuk SMP.
14. Bila seluruh komponen 1 s.d 13 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik dan mebeler sekolah.

Penggunaan dana BOS untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS diperbolehkan hanya dalam rangka penyelenggaraan suatu kegiatan sekolah selain kewajiban jam mengajar. Besaran/satuan biaya untuk transportasi dan uang lelah guru PNS yang bertugas di luar jam mengajar tersebut harus mengikuti batas kewajaran. Pemerintah daerah wajib mengeluarkan peraturan tentang penetapan batas kewajaran tersebut di daerah masing-masing dengan mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, faktor geografis dan faktor lainnya.

2.1.5.3 Larangan Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah

Adapun larangan-larangan dalam penggunaan alokasi dana BOS, antara lain adalah (Panduan BOS, 2010, h.31-32) :

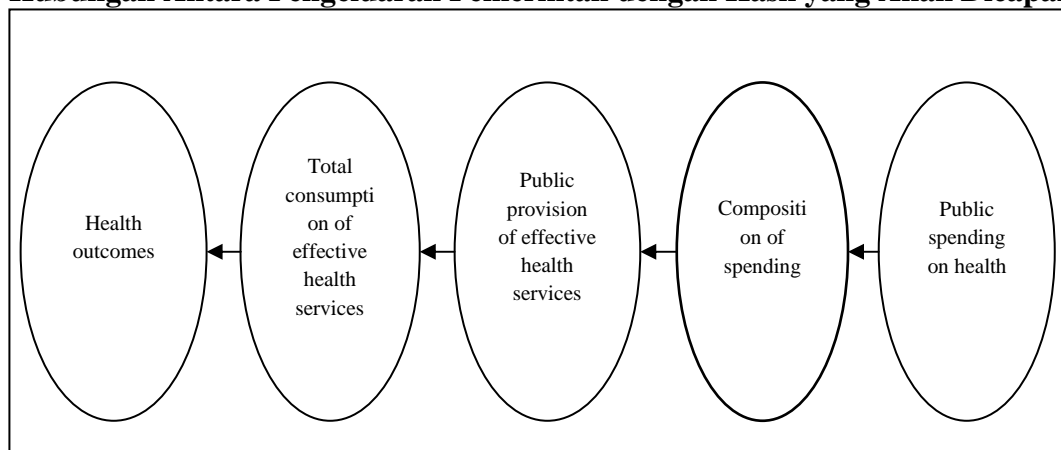
1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungkakan.
2. Dipinjamkan kepada pihak lain.
3. Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas sekolah dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, studi tour (karya wisata) dan sejenisnya.
4. Membayar bonus dan transportasi rutin untuk guru.
5. Membeli pakaian/seragam bagi guru/siswa untuk kepentingan pribadi (bukan inventaris sekolah).
6. Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat.
7. Membangun gedung/ruangan baru.
8. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran.
9. Menanamkan saham.

10. Membiayai kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau pemerintah daerah secara penuh/secara wajar, misalnya guru kontrak/guru bantu.

2.1.6 Teori Pembagian Manfaat (*Benefit Incidence*)

Pemerintah memberikan suatu kebijakan berupa subsidi dengan tujuan untuk meningkatkan suatu peningkatan di dalam populasi masyarakatnya. Contohnya adalah pada subsidi pendidikan dan kesehatan yang dapat meningkatkan standar kehidupan dari masyarakat tersebut. Selain itu, terdapat banyak contoh lain dalam hubungan antara pengeluaran pemerintah dengan hasil yang diinginkan pemerintah. Filmer, Hammer, dan Pritchett (1998) dalam Demery (2000, h.3-4) membuat sebuah kerangka pemikiran yang sangat membantu untuk dapat mengakses dalam hubungan tersebut yang mengambil pengeluaran pemerintah terhadap kesehatan sebagai contohnya. Kerangka pemikiran tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.4.

Gambar 2.4
Hubungan Antara Pengeluaran Pemerintah dengan Hasil yang Akan Dicapai



Sumber : Demery (2000, h.4)

Kerangka pemikiran tersebut menunjukkan adanya empat hubungan dasar. Pertama adalah hubungan antara total belanja publik atas kesehatan dengan komposisinya. Apabila anggaran untuk kesehatan dialokasikan pada layanan publik yang memiliki dampak yang kecil atau sedikit dalam masyarakat luas maka hubungannya akan melemah. Kemudian pada garis hubungan yang kedua merupakan penjabaran anggaran kedalam pelayanan masyarakat yang efektif. Apabila pengeluaran pada sektor tersebut tidak tepat sasaran, maka pengeluaran tersebut dapat dikatakan sebagai indikator kurang baiknya penyediaan layanan tersebut, walaupun penyediaan pelayanan tersebut sangat potensial.

Pada hubungan yang ketiga, menunjukkan bagaimana jumlah penyediaan layanan masyarakat yang efektif dipengaruhi oleh belanja publik. Apabila penyediaan barang publik tersebut melebihi penyediaan dari swasta maka efek dari total dari penyediaan layanan kesehatan akan menurun. Hubungan yang terakhir adalah antara penyediaan layanan kesehatan baik publik maupun swasta dengan peningkatan kesehatan masyarakat pada level individu.

Benefit Incidence Analysis adalah alat analisis yang fokus terhadap hubungan yang pertama, yaitu kepada siapa pemerintah memberikan manfaat layanan-layanan masyarakat yang bertujuan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat miskin. Ketika menganalisis pengeluaran terhadap suatu fasilitas, maka dapat juga dihubungkan dengan hubungan yang kedua.

2.2 Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian-penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi adalah sebagai berikut :

1. Satya Adhi Hogantara (2011) meneliti tentang progresivitas Program BOS untuk sekolah negeri di Kota Semarang. Hasil penelitian tersebut dapat dibandingkan dengan penelitian ini yang meneliti progresivitas Program BOS untuk sekolah swasta di Kota Semarang. Kedua penelitian ini menggunakan metode analisis yang sama yaitu *Benefit Incidence Analysis*.
2. Hamid R. Davoodi (2010) yang meneliti program subsidi pendidikan dan kesehatan di 56 negara di seluruh dunia dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2000. Keterkaitannya dengan penelitian ini adalah penggunaan *Benefit Incidence Analysis* sebagai metode penelitian.
3. Janet S. Cuenca (2008) yang meneliti program subsidi pendidikan di Philipina tahun 2008 sampai dengan tahun 2009 untuk jenjang pendidikan *elementary education*, *secondary education*, dan *Technical and Vocational Education and Training* (TVET). Pada penelitian ini juga menggunakan *Benefit Incidence Analysis* sebagai metode penelitian.
4. Reuben Adelou Alabi (2010) meneliti mengenai pengeluaran publik di Nigeria untuk pendidikan dan kesehatan. Penelitian ini menggunakan *Benefit Incidence Analysis* sebagai metode penelitian. Pengeluaran publik di Nigeria khususnya pada kesehatan dan pendidikan belum dapat dikatakan sebagai kebijakan yang *pro-poor* karena pengeluaran publik di Nigeria lebih banyak untuk pembangunan infrastruktur.
5. Abdul Kadir Karding (2008) meneliti mengenai pelaksanaan Program BOS untuk SMP negeri di Kota Semarang. penelitian ini menggunakan metode analisis Evaluasi Kualitatif Deskriptif. Dalam penelitian ini juga

ditemukan bahwa penggunaan dana BOS sebesar 30% untuk pembayaran tenaga honorer, 25% untuk belanja barang dan jasa, 20% untuk kegiatan belajar mengajar, 15% untuk kegiatan kesiswaan dan 10% untuk pemeliharaan gedung. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pelaksanaan program BOS di Kota Semarang pada dasarnya telah terlaksana dengan baik dan sesuai dengan buku panduan BOS.

6. Dr Nicola Theron meneliti mengenai distribusi manfaat pada sektor kesehatan di Afrika Selatan dengan menggunakan Benefit Incidence Analysis sebagai metode penelitiannya. Hasil penelitian ini adalah program pengeluaran publik di Afrika Selatan dapat dikatakan progresif karena masyarakat kalangan atas membayar lebih besar dari manfaat yang mereka dapatkan dari pengeluaran publik tersebut sehingga memberi manfaat lebih untuk masyarakat golongan miskin yang membayar lebih sedikit dibanding kan dengan golongan kaya.

Rincian penelitian terdahulu mengenai Bantuan Operasional Sekolah dan *Benefit Incidence Analysis* yang dijadikan refrensi dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian dan Nama Peneliti	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	Evaluasi Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang (<i>Benefit Incidence Analysis</i>), Satya Adhi hogantara, 2011	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Penelitian ini menggunakan data dari lima sekolah negeri, dimana distribusi subsidi Bantuan Operasional Sekolah yang diberikan pemerintah merupakan kebijakan yang pro-poor atau telah memihak kepada masyarakat miskin karena

			masyarakat miskin tersebut menerima distribusi manfaat sebesar 28,2%.
2	<i>Benefit Incidence of Public Education and Health Spending Worldwide: Evidence from a New Database</i> , Hamid R. Davoodi, Erwin R. Tiongson, Sawitree Sachjapinan Asawanuchit, 2010	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Penelitian ini menggunakan data 56 negara dengan tahun 1960-2000, secara keseluruhan pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan dan pendidikan dapat dikatakan <i>pro-poor</i> dan progresif.
3	<i>Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in the Philippines</i> , Janet S. Cuenca, 2008	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan dapat dikatakan progresif karena keuntungan paling besar telah diperoleh masyarakat yang paling miskin.
4	<i>Marginal Benefit Incidence Analysis of Public Spending in Nigeria</i> , Reuben Adelou Alabi, 2010	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Secara keseluruhan, pengeluaran publik di Nigeria tidak <i>pro-poor</i> , pengeluaran publik lebih kepada infrastruktur
5	Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Semarang, Abdul Kadir Karding, 2008	Evaluasi Kualitatif Deskriptif	Pelaksanaan program BOS di Kota Semarang pada dasarnya telah terlaksana dengan baik dan sesuai dengan buku panduan BOS, tetapi masih belum dapat menjangkau seluruh siswa miskin karena baru terlayani sekitar 20% - 25%.
6	<i>Financing and Benefit Incidence Analysis in the South African Health System: An Alternative View Finding Significant Cross Subsidisation in the Health System from Rich</i>	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Program pengeluaran publik afrika selatan untuk bidang kesehatan sudah bisa dikatakan progresif karena masyarakat kalangan atas membayar lebih besar dari manfaat yang mereka dapatkan dari pengeluaran publik tersebut sehingga memberi manfaat lebih untuk masyarakat golongan miskin karena

	<i>to Poor</i> , Dr Nicola Theron, Johann van Eeden, Barry Childs		membayar lebih sedikit dibandingkan dengan golongan kaya.
--	---	--	---

Sumber : Berbagai Penelitian

2.3 Kerangka Pemikiran

Sumber daya manusia adalah faktor terpenting dalam pertumbuhan perekonomian suatu negara. Sumber daya manusia dikatakan faktor terpenting karena merupakan modal dasar untuk dapat mengolah faktor-faktor lainnya. Maka dari itu diperlukan intervensi pemerintah untuk dapat mengembangkan sumber daya manusia demi mempercepat laju roda perekonomian.

Pengeluaran pemerintah pada sektor publik merupakan bentuk campur tangan pemerintah yang paling nyata dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh suatu negara. Salah satu alokasi pengeluaran pemerintah yang sangat penting adalah pada perbaikan mutu pendidikan, karena pendidikan merupakan kunci utama bagi masyarakat miskin untuk dapat lepas dari garis kemiskinan.

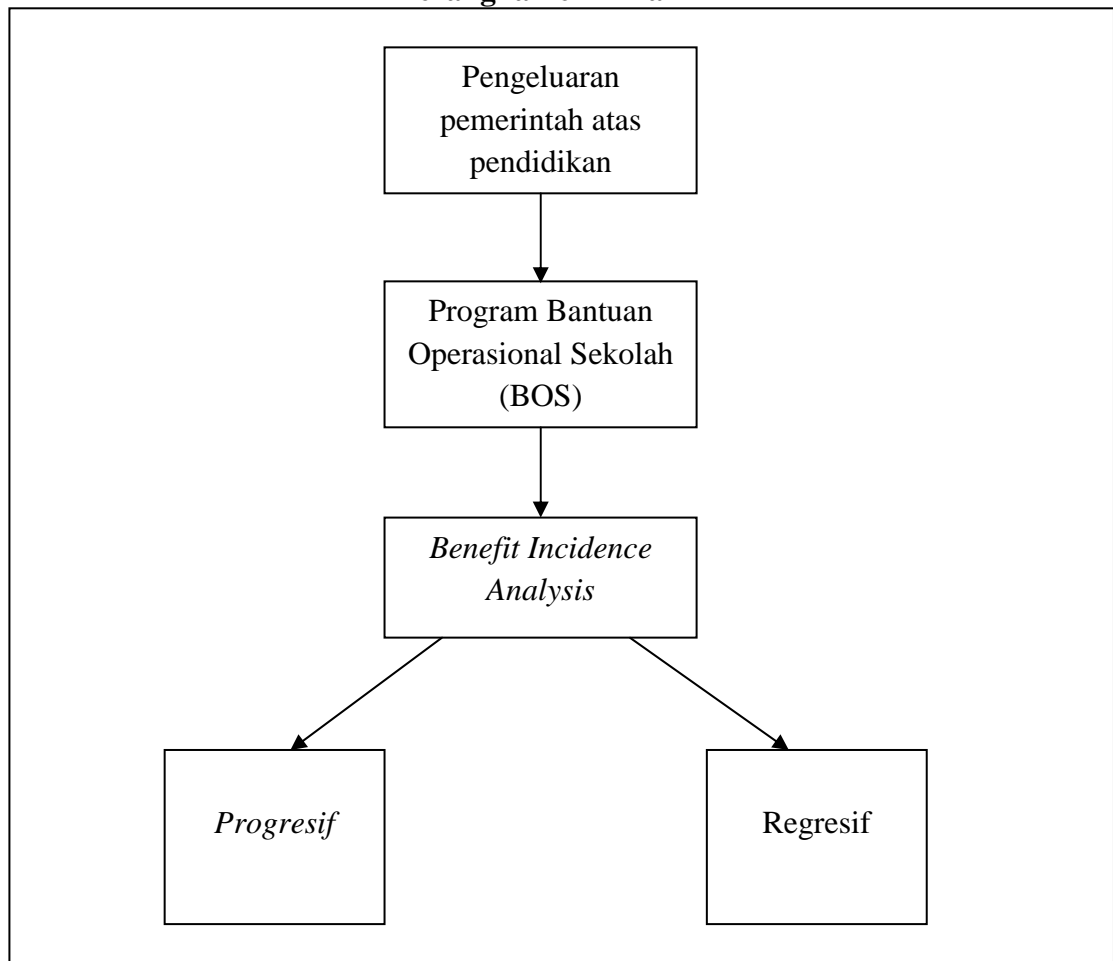
Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan kebijakan yang memberikan pengaruh signifikan dalam upaya peningkatan mutu dan juga pemerataan pendidikan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan program BOS merupakan program utama dalam menuntaskan wajib belajar 9 tahun. Maka dari itu, pemerintah mengeluarkan dana yang cukup besar untuk dapat membantu masyarakat dalam mengenyam pendidikan dasar 9 tahun tersebut, khususnya pada masyarakat miskin.

Sebuah kebijakan harus memperhatikan target serta progresivitas dari kebijakan itu sendiri, sehingga diperlukan identifikasi terhadap masyarakat yang akan menerima bantuan agar subsidi yang diberikan tepat sasaran. Analisis dalam penelitian ini menggunakan model *Benefit Incidence Analysis* (BIA) untuk dapat menganalisis dampak atau manfaat yang diberikan oleh kebijakan pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam *Benefit Incidence Analysis*, analisis dilakukan dengan menggabungkan data dari biaya penyediaan dana bantuan tersebut dan data dari penggunaan subsidi pemerintah oleh masyarakat. Masyarakat-masyarakat tersebut juga digolongkan ke dalam grup-grup yang didasarkan dengan pendapatan atau pengeluaran mereka untuk dapat mengidentifikasi penerima dari subsidi tersebut. Dalam penelitian ini penggolongan masyarakat tersebut, digolongkan menjadi lima grup yang disebut *Quintile* (kuintil).

Hasil yang diperoleh kemudian diinterpretasikan dalam kurva Lorenz. Suatu kebijakan dikatakan kebijakan yang progresif apabila kurva yang dihasilkan dari *Benefit Incidence Analysis* melengkung di atas kurva Lorenz dari pendapatan atau pengeluaran namun masih di bawah garis diagonal 45 derajat. Garis diagonal tersebut mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian manfaat subsidi bagi masyarakat dan disebut juga garis *perfect equality*. Program Bantuan Operasional Sekolah tersebut dapat juga dikatakan kebijakan yang *pro-poor* apabila persentase penerima manfaat dari BOS lebih besar untuk masyarakat kurang mampu dari pada masyarakat yang mampu yang ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berada di atas garis *perfect equality*. Apabila kurva konsentrasi

berada di bawah garis perfect equality dan di bawah kurva Lorenz maka kebijakan tersebut dapat dikatakan regresif.

Gambar 2.5
Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional

3.1.1 Variabel Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis* yang didukung dengan statistik sederhana. Penelitian dengan metode ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk melihat dengan lebih jelas masalah yang terjadi seputar penggunaan dan pengalokasian dana subsidi dari pemerintah pada sektor pendidikan, khususnya pada program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada sekolah swasta. Penelitian ini juga menganalisis manfaat yang diberikan oleh program BOS kepada orang tua murid sebagai penerima dana bantuan tersebut. Penelitian ini menggunakan tiga variabel utama untuk melihat pembagian manfaat dalam subsidi pemerintah pada sektor pendidikan. Variabel-variabel tersebut antara lain pengeluaran pemerintah atas pendidikan, pengeluaran rumah tangga atas pendidikan, dan pendapatan rumah tangga.

3.1.2 Definisi Operasional

1. Pengeluaran pemerintah atas pendidikan merupakan besarnya pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan sektor pendidikan. Pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan didekati dengan jumlah pengeluaran untuk dana subsidi BOS yang digunakan oleh Sekolah Menengah Pertama (SMP) swasta di Kota Semarang untuk tahun 2010. Variabel tersebut dihitung dalam satuan Rupiah (Rp).

2. Pendapatan rumah tangga merupakan variabel yang digambarkan dengan total pendapatan rata-rata tiap orang tua siswa penerima BOS yang menjadi responden untuk setiap bulannya. Variabel tersebut dihitung dalam satuan Rupiah (Rp)
3. Pengeluaran rumah tangga atas pendidikan didekati dengan jumlah pengeluaran orang tua siswa yang menjadi responden untuk setiap bulannya setelah adanya bantuan dana dari program BOS. Variabel tersebut dihitung dalam satuan Rupiah (Rp).

3.2 Populasi dan Sampel

3.2.1 Populasi

Supranto (2000, h.21) mengartikan populasi adalah kumpulan yang lengkap dari elemen-elemen yang sejenis akan tetapi dapat dibedakan karena karakteristiknya. Populasi menurut Anto Dajan (1989, h.110) adalah keseluruhan unsur-unsur yang memiliki satu atau beberapa karakteristik yang sama, sedangkan pengertian menurut Sutrisno Hadi (1994, h.70) populasi disebut juga universe, atau keseluruhan penduduk atau individu yang diselidiki.

Populasi dalam penelitian ini adalah orang tua/wali murid dari siswa kelas VII, VIII, dan IX pada sekolah menengah pertama swasta yang berada di Kota Semarang. Jumlah populasi penerima BOS pada tahun 2010 untuk sekolah menengah pertama swasta adalah 30.708 siswa.

diambil dari tiap-tiap sekolah yang dapat mewakili sekolah-sekolah di wilayah di mana sekolah tersebut berada. Sekolah-sekolah tersebut juga dipilih berdasarkan dua kondisi yang berbeda yaitu terdiri dari dua SMP swasta yang

berletak di pusat Kota Semarang dan dua SMP swasta yang terletak di pinggiran Kota Semarang. SMP yang terletak di pusat Kota Semarang yaitu SMP Kesatrian 1 (Kec. Semarang Tengah) dan SMP Kesatrian 2 (Kec. Semarang Barat). Kemudian SMP yang terletak di pinggiran Kota Semarang yaitu SMP Empu Tantular (Kec. Pedurungan) dan SMP PGRI 1 (Kec. Gayamsari).

3.2.2 Sampel

Pengertian sampel adalah sebagian dari populasi yang diteliti. Sedangkan sampling adalah cara pengumpulan data dimana yang diselidiki adalah elemen-elemen sampel dari suatu populasi (Supranto 2000, h.22).

Dalam penelitian ini, teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah *multiple stage sampling* dengan cara *proportional probability* (Nazir 1988, h.332). Pada teknik ini, populasi dikelompokkan menjadi kelompok populasi atau subpopulasi, kemudian sampel ditarik dari subpopulasi tersebut, tetapi tidak semua anggota kelompok populasi menjadi anggota sampel. Hanya sebagian dari anggota subpopulasi menjadi anggota sampel. Cara penarikan sampel pada subpopulasi dilakukan secara proporsional (*proportional sampling*). Jumlah sampel yang akan diteliti dihitung menggunakan rumus Slovin, yaitu:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2} \dots \dots \dots (3.1)$$

Keterangan :

n : ukuran sampel

N : ukuran populasi

e : nilai kritis (batas ketelitian) yang diinginkan. Penelitian ini menggunakan 10% sebagai nilai kritis.

Menurut data dari Dinas Pendidikan Kota Semarang, jumlah siswa penerima BOS pada tahun 2010 adalah 30.708 siswa, sedangkan subpopulasi dalam penelitian ini adalah siswa yang bersekolah di SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP Empu Tantular, dan SMP PGRI 1 di tahun yang sama yang berjumlah 2.967 siswa. Penentuan jumlah sampel dihitung dengan rumus Slovin dengan estimasi eror sebesar 10%, sehingga dapat diketahui jumlah sampel adalah sebagai berikut :

$$n = \frac{2.967}{1 + 2.967 (10\%)^2}$$

$$n = 96,74 \approx 97$$

Dari perhitungan tersebut dapat diketahui bahwa jumlah sampel yang dapat diambil adalah 97 siswa. Kemudian pengambilan sampel didistribusikan ke empat sekolah yaitu SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP Empu Tantular, dan SMP PGRI 1 dengan menggunakan teknik *proportional sampling*. *Proportional sampling* adalah teknik sampling yang memperhatikan proporsi atau perbandingan. Perhitungan jumlah sampel menggunakan metode alokasi proporsional adalah sebagai berikut :

$$n_i = \frac{N_i}{N} \times n \dots\dots\dots(3.2)$$

Dimana :

n_i : besarnya sampel untuk stratum i

n : besarnya total sampel yang diambil

N_i : besarnya subpopulasi dari stratum i

N : besarnya total populasi

Dengan menggunakan teknik *proportional sampling*, akan diketahui proporsi dari sampel yang didistribusikan dalam empat sekolah yang dipilih, hal ini dilakukan agar sampel yang diambil dapat mewakili subpopulasi di SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP Empu Tantular, dan SMP PGRI 1. Proporsi sampel yang didapat adalah sebagai berikut :

Tabel 3.1
Jumlah Siswa SMP Kesatrian 1, SMP Kesatrian 2, SMP Empu Tantular, dan SMP PGRI 1 dan Proporsi Sampel per Sekolah

Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Sampel	%
SMP Kesatrian 1	768	25	25,8
SMP Kesatrian 2	819	27	27,8
SMP PGRI 1	883	29	29,9
SMP Empu Tantular	497	16	16,5
Jumlah	2967	97	100

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Semarang 2010, diolah

Dari tabel 3.1 dapat dilihat proporsi sampel tiap-tiap sekolah. Kemudian para responden tersebut diberikan kuesioner untuk mendapatkan informasi terkait pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah. Selain menggunakan kuesioner, pengumpulan informasi juga melalui wawancara mendalam kepada kepala sekolah selaku penanggung jawab penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah. Dalam metode *Benefit Incidence Analysis*, responden-responden tersebut dikelompokkan ke dalam grup-grup yang digolongkan berdasar kan pendapatan yang diperoleh, grup-grup tersebut antara lain :

- 1) *Lowest Income/poor* (di bawah Rp 1.000.000,00)
- 2) *Low-Middle Income* (Rp 1.000.000,00 s.d. Rp 1.999.999,00)
- 3) *Middle Income* (Rp 2.000.000,00 s.d. Rp 2.999.999,00)
- 4) *Upper-Middle Income* (Rp 3.000.000,00 s.d. Rp 3.999.999,00)
- 5) *Highest Income/Rich* (di atas Rp 4.000.000,00)

Penetapan Rp 1.000.000,00 sebagai batas masyarakat dengan pendapatan terendah karena diasumsikan jumlah tersebut adalah jumlah minimum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang sudah berkeluarga dan kebutuhan pendidikan anak setingkat SMP. Jumlah tersebut juga disesuaikan dari pembulatan Upah Minimum Regional (UMR) Kota Semarang pada tahun 2011 yaitu sebesar Rp 961.323,00. Disamping itu, penggunaan batas garis kemiskinan yang ditentukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) juga tidak dapat digunakan, karena jumlah yang ditetapkan oleh BPS terlalu kecil sehingga dimungkinkan tidak ditemukannya masyarakat yang tergolong masyarakat berpendapatan rendah/miskin.

3.3 Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung yang juga didukung oleh data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari data-data yang terkait dengan program Bantuan Operasional Sekolah dari Dinas Pendidikan Kota Semarang, dan juga laporan keuangan sekolah mengenai penggunaan dana BOS. Data dari Dinas Pendidikan Kota Semarang adalah data jumlah penerimaan dana BOS untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kota Semarang tahun 2010. Data tersebut kemudian dibandingkan dengan data penggunaan dana BOS oleh sekolah-sekolah yang menjadi sampel untuk tahun yang sama.

Dalam penelitian ini, data primer merupakan data utama karena yang diteliti dalam penelitian ini adalah dampak langsung dari program BOS, sehingga

dibutuhkan gambaran secara nyata dari penerima dana program BOS tersebut. Data primer diperoleh dari angket (kuesioner) yang diisi oleh responden, yaitu orang tua/wali siswa sekolah menengah pertama swasta di Kota Semarang yang menerima alokasi dana BOS yang terpilih sebagai sampel. Kuesioner tersebut dimaksudkan untuk dapat mengetahui kondisi keuangan dari responden dan juga peran serta mereka sebagai masyarakat dalam mengawasi penggunaan dana BOS oleh pihak sekolah. Penelitian ini juga menggunakan data dari wawancara dengan kepala sekolah selaku pimpinan sekolah, yang mengetahui dengan jelas bagaimana dan untuk apa saja penggunaan dana BOS di sekolah yang menjadi sampel tersebut.

3.4 Metode Pengumpulan Data

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah melalui studi pustaka dan juga kuesioner serta wawancara. Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data melalui catatan, literatur, dokumentasi dan lain-lain yang masih relevan dengan penelitian ini. Kemudian pengumpulan data dengan kuesioner diberikan kepada orang tua atau wali murid yang mendapatkan dana Bantuan Operasional Sekolah pada SMP swasta yang terpilih sebagai sampel. Sedangkan wawancara dilakukan kepada Kepala Sekolah untuk memperoleh keterangan secara rinci kondisi nyata penggunaan dana subsidi program Bantuan Operasional Sekolah tersebut.

3.5 Metode Analisis

Model yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model *Benefit Incidence Analysis* (BIA). *Benefit Incidence Analysis* adalah alat analisis yang

digunakan untuk menganalisis kebijakan pemerintah dalam hal subsidi untuk barang publik dan menilai dampak atau manfaat yang diberikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam BIA, analisis terhadap distribusi dari subsidi pemerintah tersebut dilakukan dalam grup-grup yang berbeda dalam masyarakat, dalam hal ini adalah perbedaan dalam total pendapatan rumah tangga.

Benefit Incidence Analysis fokus dalam menganalisis apakah kebijakan pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan yang progresif, yaitu program yang mendukung distribusi kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu BIA menggabungkan data dari penggunaan subsidi pemerintah oleh masyarakat dan juga data dari biaya penyediaan dana bantuan tersebut untuk menilai distribusi manfaat dari subsidi pemerintah untuk semua grup-grup yang digolongkan berdasarkan pendapatan tersebut.

Benefit Incidence Analysis pada dasarnya terdiri dari tiga langkah (Demery 2000, h.6-9), antara lain adalah :

- 1) Menghitung jumlah dari subsidi yang disediakan oleh pemerintah yang berasal dari data resmi pemerintah dan bukan merupakan rancangan pengeluaran tetapi realisasi dari pengeluaran pemerintah tersebut.
- 2) Mengidentifikasi penerima subsidi dari pemerintah. Meskipun data untuk penerima subsidi dapat diambil dari dinas terkait, tetapi untuk melihat bagaimana subsidi didistribusikan kepada golongan masyarakat yang majemuk (khususnya dalam pendapatan atau pengeluaran) maka harus didukung dengan survey terhadap sampel yang telah ditentukan.

- 3) Menggolongkan dan mengurutkan masyarakat berdasarkan pendapatan atau pengeluarannya kedalam grup-grup (*Quintiles* atau *Deciles*) . Penggolongan pendapatan atau pengeluaran ini sangat penting dalam *Benefit Incidence Analysis* karena menjadi indikator kesejahteraan masyarakat yang akan menentukan apakah subsidi pemerintah tersebut diberikan kepada yang benar-benar membutuhkan, yaitu masyarakat yang paling miskin.

Rumus yang digunakan dalam penghitungan *Benefit Incidence*

Analysis adalah sebagai berikut (Demery 2000, h.5) :

$$X_j \equiv \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ijk}}{E_i} \left(\frac{S_{ik}}{S} \right) \equiv \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^3 e_{ijk} S_{ik} \dots \dots \dots (3.3)$$

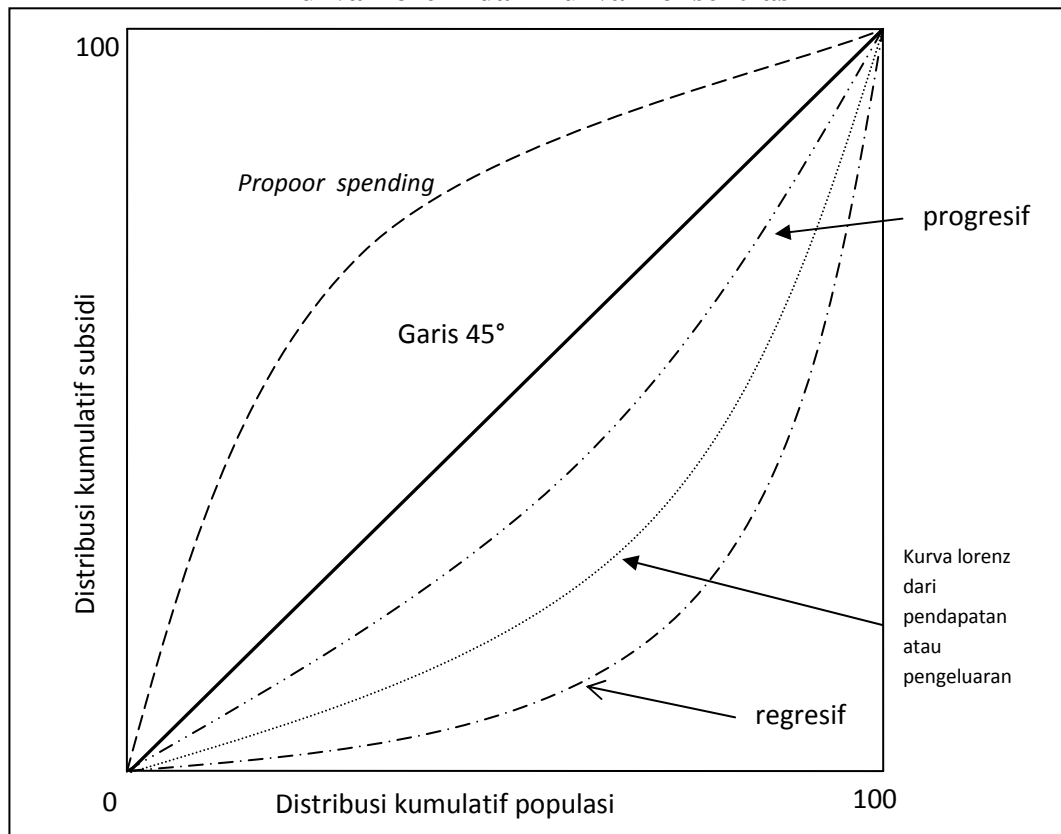
Keterangan :

- X_j = Nilai total subsidi pendidikan yang dihubungkan dengan kelompok (j).
- E_{ijk} = Mewakili sejumlah sekolah yang terdaftar pada kelompok (j) pada tingkatan pendidikan (i).
- E_i = Total jumlah terdaftar (diantara semua kelompok) pada tingkatan pendidikan tersebut.
- S_i = pengeluaran bersih pemerintah untuk tingkatan pendidikan atau level pendidikan (i).

Hasil yang diperoleh kemudian diinterpretasikan dalam kurva Lorenz dan kurva konsentrasi pada gambar 3.1 (dengan *Deciles*) dimana jumlah pengeluaran yang masih harus dilakukan oleh masyarakat setelah adanya alokasi dana Bantuan Operasional Sekolah dan Bantuan Khusus Murid Miskin dicerminkan pada sumbu

horizontal sedangkan sumbu vertikal mencerminkan jumlah total populasi yang diwakili oleh sampel yang diambil.

Gambar 3.1
Kurva Lorenz dan Kurva Konsentrasi



Sumber : Cuenca (2008, h.5)

Progresivitas suatu belanja publik dapat ditunjukkan dengan kurva lorenz, yaitu dengan membandingkan kurva konsentrasi manfaat dengan garis diagonal 45 derajat. Garis diagonal 45 derajat mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian manfaat subsidi bagi masyarakat. Apabila kurva konsentrasi manfaat terletak di atas garis diagonal 45 derajat maka 10 persen penduduk termiskin dalam populasi menerima lebih dari 10 persen manfaat subsidi sehingga distribusi manfaat dikatakan bersifat progresif secara absolut. Sebaliknya, apabila kurva konsentrasi manfaat terletak dibawah garis diagonal, maka 10 persen

penduduk termiskin dari populasi mendapat kurang dari 10 persen dari manfaat subsidi sehingga dapat dikatakan regresif secara absolut.

Di sisi lain, kurva konsentrasi manfaat yang terletak di atas kurva Lorenz dari pendapatan menandakan subsidi yang diberikan pemerintah relatif progresif terhadap pendapatan. Kurva tersebut menandakan 10 persen penduduk termiskin dari populasi mendapatkan distribusi manfaat lebih besar dari pendapatan. Sebaliknya, jika kurva konsentrasi manfaat berada dibawah kurva Lorenz dari pendapatan maka subsidi pemerintah bersifat regresif dari pendapatan (Cuenca 2008, h.5).